TC 13.114/2017

INSPEÇÃO. SMC. Apuração de notícia veiculada em jornal de grande circulação. Edições 18ª, 19ª, 20ª e 21ª do Programa de Fomento à Dança. 1. Procedimentos deficientes. 2. Destaque para as medidas adotadas pela Origem a partir das edições posteriores do Programa. CONHECIDA. Votação unânime.

3.085ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, em conhecer da inspeção realizada e dos resultados nela alcançados para fins de registro, tendo em vista que atingiu a sua finalidade.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em destacar as medidas adotadas pela Secretaria Municipal de Cultura a partir das edições posteriores do Programa Municipal de Fomento à Dança, que deverão ser observadas nos futuros chamamentos.

ACORDAM, também, à unanimidade, consoante proposta formulada pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, em determinar nova inspeção em uma ou duas novas edições para verificar se os itens constatados com irregularidades foram superados.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Origem acompanhado de cópia do presente Acórdão, arquivando-se, estes autos, após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 12 de fevereiro de 2020.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Inspeção que tem por objetivo apurar a veracidade de fatos narrados em matéria jornalística, relativos às edições 18, 19, 20 e 21 do Programa de Fomento à Dança da Secretaria Municipal de Cultura. A auditoria foi determinada após ciência de notícia veiculada na edição de 06.11.2017 do jornal *Folha de S. Paulo*, denunciando supostas irregularidades nas últimas oito edições do Programa de Fomento à Dança, da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), realizadas semestralmente entre os anos de 2013 e 2016.

Instaurado o procedimento e realizada a Inspeção, a Coordenadoria II apresentou Relatório com as seguintes constatações:

"4.1. Quanto à forma de indicação de nomes pelas entidades para a participação na comissão julgadora, houve afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e da publicidade, ao limitar-se o convite a um rol restrito de entidades contatadas por correio eletrônico, sem publicação em diário oficial nem divulgação no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Cultura (SMC). (Item 3.3)

4.2. Proporção expressiva dos componentes das comissões julgadoras (65,5%) guarda relação com a Cooperativa Paulista de Dança (CPD) e a Cooperativa Paulista de Teatro (CPT) – especialmente quando se leva em consideração que o número de indicados pelas entidades é, por lei, de 42,85% - 3 dos 7 julgadores. (Item 3.4.5)

4.3. Dentre os 60 projetos contemplados pelas edições em análise, número expressivo deles (45, equivalentes a 75% do total) tiveram como proponente jurídico a Cooperativa Paulista de Dança (CPD) ou a Cooperativa Paulista de Teatro (CPT). (Item 3.5.5)".

A Origem e os responsáveis foram oficiados para ciência das conclusões da Auditoria e encaminharam as informações e documentos de fls. 315/320 (Secretaria Municipal de Cultura), 325/334 e 348/356 (Secretários à época). Concomitantemente, foram juntados aos autos petição da Cooperativa Paulista de Trabalho dos Profissionais da Dança com pedido de informações sobre a presente Inspeção (fls. 336/341), solicitação atendida às fls. 342/345.

Em relação ao primeiro apontamento, os responsáveis à época aduziram, em síntese, que a Lei Municipal 14.071/05 não estabelece a forma pelos quais as entidades devem ser convocadas a indicar nomes para composição da Comissão, sendo que desde a 1ª edição do Programa foi adotado o mesmo procedimento, a saber, convocação das entidades que cumpriam os requisitos e se enquadravam no escopo da lei.

Ressaltaram a falta de um grande número de entidades que se enquadrem nos parâmetros estabelecidos pela lei para configuração de representatividade, aptas à indicação de nomes para a Comissão.

Salientaram que outras entidades representativas da dança contemporânea (por exemplo, Movimento Mobilização Dança, posteriormente substituído pelo Movimento A Dança se Move, Instituto Dança, SindDança, PUC-SP, Universidade Anhembi-Morumbi, Conselho Brasileiro de Dança, Conselho Brasileiro de Entidades Culturais, Fórum Hip Hop e Comissão Paulista de Folclore) enviaram nomes para composição dos membros da comissão julgadora nas 23 edições do programa.

Destacaram que os profissionais indicados são reconhecidos pela comunidade, possuem notório saber em dança, frequentemente são chamados a participar de comissões de seleção de diversos editais e prêmios, não só no âmbito do Município de São Paulo, razão pela qual entendem não ter havido infração, pois os procedimentos de indicação seguiram um parâmetro legalmente e objetivamente definido, com convite à indicação de entidades representativas do seguimento de dança contemporânea com existência há três anos ou mais no Município de São Paulo. E que o fato do convite não ter sido realizado através de publicação no Diário Oficial ou comunicado no sítio eletrônico da SMC não significa que os princípios da publicidade, da impessoalidade ou da moralidade tenham sido infringidos, já que a Lei não estabelece tal obrigatoriedade e não houve recomendação neste sentido.

No que se refere aos segundo e terceiro apontamentos, informaram que o fato de a proporção de selecionados ser maior entre as cooperativas de dança e teatro não permite qualquer inferência quanto à legitimidade e legalidade dos procedimentos de indicação e seleção, ou mesmo da idoneidade do processo seletivo. Ressaltaram que foi uma configuração natural da própria organização do setor que os núcleos artísticos, em sua imensa maioria, não tivessem personalidade jurídica própria, fazendo-se representar perante o poder público por pessoa jurídica legalmente constituída, no caso as cooperativas. Salientaram que a citada Lei, no § 4º do art. 11, estabelece que *"Nenhum membro da Comissão Julgadora poderá participar de projeto concorrente no respectivo período"* e concluíram que a análise de dados de algumas edições do Programa para indicar um suposto conflito de interesses entre a proporcionalidade de indicados para composição das comissões julgadoras e representação jurídica dos núcleos artísticos, concentrados na figura das Cooperativas Paulista de Teatro e Dança, ignora o contexto da política cultural e forma de organização do setor, além

de menosprezar dispositivos da própria Lei Municipal 14.071/2005, que estabelece e rege o Programa e não veda, nem nenhum aspecto, a configuração em referência.

Com o acrescido, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manifestou-se às fls. 358/362 e reiterou as constatações de seu relatório inicial, nos seguintes termos:

"Em que pese os argumentos apresentados pela Sra. Maria do Rosário Ramalho e Sr. Nabil Georges Bonduki, tendo em vista que os membros da comissão julgadora participam da escolha de grupos que recebem recurso público, em atendimento ao referido princípio, deve ser garantida a divulgação pública para ampliar a oportunidade de indicação de nomes. Tal fato é corroborado pelos atuais procedimentos adotados, conforme informado pela SMC. Assim, mantemos o apontamento...".

Em que pese os argumentos apresentados pela Sra. Maria do Rosário Ramalho e Sr. Nabil Georges Bonduki, não foram apresentadas informações que alterem as constatações apresentadas neste item.

CONCLUSÃO

Analisada as defesas da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), da Sra. Maria do Rosário Ramalho e do Sr. Nabil Georges Bonduki, concluímos que os argumentos apresentados não trouxeram elementos para alterar as constatações, de forma que reiteramos, na íntegra, a conclusão de fls. 307v/308."

A Assessoria Jurídica, no parecer exarado às fls. 364/366 (17.01.19), acompanhou conclusões alcançadas pelo Órgão Técnico: *"...considerando que as questões ora focalizadas envolvem, a aferição promovida pela área auditora, tendo em vista serem de ordem técnica, permito-me acompanhar relatório de AUD, assim como, sua conclusão, conforme acima citada. Por fim, entendo que o resultado da Inspeção realizado pela Auditoria em análise está em condições de ser submetido ao Nobre Conselheiro Relator para conhecimento e deliberação...".*

A Procuradoria da Fazenda Municipal defendeu a regularidade dos atos praticados pela Administração e requereu o conhecimento e registro da Inspeção: *".... Parece-nos que os agentes da origem esclareceram as questões objeto do relatório, sem que, com a devida vênia, tais esclarecimentos merecessem análise pela sempre diligente Fiscalização.*

Quanto à nomeação dos membros da Comissão, a origem salientou diversas vezes que são apenas 3 os membros indicados por entidades, de modo que, obviamente, não há como haver grande diversidade, sendo natural que as maiores dessas entidades (CPD e CPT) sobressaiam-se.

De fato, para se concluir por algum tipo de pessoalidade ou favorecimento, seria preciso cotejar a representatividade dessas entidades no setor cultural da dança com a participação na Comissão, o que não ocorreu. O mesmo se diga em relação ao número supostamente expressivo de projetos contemplado. Os agentes esclareceram que isso decorre da "configuração natural da própria organização do setor que os núcleos artísticos, em sua imensa maioria, não detivessem personalidade jurídica própria, fazendo-se representar perante o poder público por pessoa jurídica legalmente constituída" (fl. 360-verso).

De fato, se as Cooperativas citadas agregam número expressivo de núcleos artísticos despersonalizados, que se valem da organização cooperativa para apresentar-se perante o poder público, não devem causar espanto os números apurados pela Fiscalização. Mais uma vez, qualquer impugnação da presunção de legitimidade dos atos da administração deveria se basear em fatos e dados objetivos, enfrentando especificamente a defesa apresentada pelos agentes públicos, o que, mais uma vez pedindo vênia aos competentes auditores, não foi feito no presente caso. Demonstrada, portanto, a insubsistência dos apontamentos, ao menos nesta fase de Inspeção.

Nesse sentido, com base nos elementos dos autos e considerando o caráter instrumental de que se reveste o presente processo, esta Fazenda propugna pelo conhecimento e registro da presente Inspeção salientando a inexistência de prova de irregularidades cometidas pelos agentes da Secretaria Municipal de Cultura...".

A Secretaria Geral, na esteira dos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Procuradoria da Fazenda Municipal, opinou pelo conhecimento da Inspeção e eventuais deliberações, amparada nos seguintes fundamentos: *"...Embora não tenha sido verificada infringência à L.M. 14.071/2005, entendo que as constatações da Auditoria evidenciam fragilidade nos procedimentos até então adotados pela Secretaria Municipal de Cultura no tocante à convocação das entidades de caráter representativo para fins de formação da comissão julgadora de projetos no Programa de Fomento. Conforme apurado no item 3.3, o convite a tais entidades ocorria somente por meio de correio eletrônico, o que restringe o número de potenciais participantes qualificados; assim, o apontamento 4.1 refere-se à necessidade de conferir maior publicidade ao processo de seleção de membros da comissão julgadora, alinhando-o aos princípios norteadores da Administração Pública. Cumpre notar informação da Secretaria Municipal de Cultura dando conta de alterações no procedimento de formação da comissão, o que corrobora o entendimento firmado pelos técnicos da SFC.*

Com relação aos apontamentos 4.2 e 4.3, cabe ressaltar que a Auditoria demonstrou a representatividade de duas cooperativas citadas na matéria jornalística no processo de composição das comissões julgadoras e, também, no número de projetos selecionados em quatro edições do Programa de Fomento à Dança.

À vista do exposto, entendo que a inspeção cumpriu o objetivo determinado à fl. 05, item II, destacando as conclusões da SFC sobre os fatos contidos na matéria jornalística de fl. 08, notadamente no que se refere aos procedimentos de formação da comissão julgadora de projetos do Programa de Fomento à Dança.

Nesse sentido, proponho o encaminhamento dos autos ao Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento do resultado da fiscalização e deliberação quanto ao prosseguimento da determinação contida no item III, sem prejuízo das recomendações e determinações cabíveis."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Inspeção que tem por objetivo apurar a veracidade de fatos narrados em matéria jornalística, relativos às edições 18, 19, 20 e 21 do Programa de Fomento à Dança da Secretaria Municipal de Cultura. A auditoria foi determinada após ciência de notícia veiculada na edição de 06.11.2017 do jornal *Folha de S. Paulo*, relatando supostas irregularidades nas últimas oito edições do Programa de Fomento à Dança, da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), realizadas semestralmente entre os anos de 2013 e 2016.

Instaurado o procedimento e realizada a Inspeção, a Coordenadoria II apresentou Relatório com as seguintes constatações:

"1 - (4.1) Quanto à forma de indicação de nomes pelas entidades para a participação na comissão julgadora, houve afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e da publicidade, ao limitar-se o convite a um rol restrito de entidades contatadas por correio eletrônico, sem publicação em diário oficial nem divulgação no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Cultura (SMC). (Item 3.3)

2 - (4.2) Proporção expressiva dos componentes das comissões julgadoras (65,5% [sessenta e cinco vírgula cinco por cento]) guarda relação com a Cooperativa Paulista de Dança (CPD) e a Cooperativa Paulista de Teatro (CPT) – especialmente quando se leva em consideração que o número de indicados pelas entidades é, por lei, de 42,85% [quarenta e dois vírgula oitenta e cinco por cento] – 3 dos 7 julgadores. (Item 3.4.5)

3 - (4.3). Dentre os 60 [sessenta] projetos contemplados pelas edições em análise, número expressivo deles (45 [quarenta e cinco], equivalentes a 75% [setenta e cinco por cento] do total) tiveram como proponente jurídico a Cooperativa Paulista de Dança (CPD) ou a Cooperativa Paulista de Teatro (CPT). (Item 3.5.5)".

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral acompanharam as conclusões do Órgão Técnico e opinaram pelo conhecimento e registro da Inspeção e dos resultados nela alcançados.

A Procuradoria da Fazenda Municipal defendeu que os procedimentos adotados pela Origem observaram o quanto previsto na legislação e, considerando o caráter instrumental de que se reveste o presente processo, pugnou pelo conhecimento e registro da Inspeção, destacando a ausência de prova de irregularidades por parte da Secretaria Municipal de Cultura.

Em relação à primeira constatação do Órgão Técnico, apesar da lacuna existente na legislação que disciplina a forma de indicação de nomes pelas entidades para a participação na comissão julgadora (Lei Municipal 14.071/2005), os achados da Auditoria demonstram que os procedimentos adotados pela Secretaria Municipal de Cultura no tocante à convocação das entidades de caráter representativo para fins de formação da comissão julgadora de projetos do Programa de Fomento à Dança da Cidade de São Paulo apresentavam deficiências e demandavam melhorias.

Embora não se possa afirmar que houve violação aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, uma vez que entidades diversas da Cooperativa Paulista de Teatro e Cooperativa Paulista dos Profissionais da Dança também indicaram nomes para composição da comissão julgadora dos projetos, os procedimentos adotados realmente careciam de um aprimoramento, visando uma maior transparência na escolha dos respectivos membros. Corrobora este entendimento o fato de que, nas edições posteriores do programa, a própria Secretaria Municipal de Cultura ampliou o número de entidades convidadas a indicar nomes para composição da comissão e passou a dar publicidade ao ato no Diário Oficial, providência que deverá ser mantida nas edições futuras.

No que se refere ao número expressivo de projetos contemplados nas edições analisadas, tendo como proponente jurídico a Cooperativa Paulista de Dança (CPD) ou a Cooperativa Paulista de Teatro (CPT), não se pode desprezar o fato de que os núcleos artísticos, em sua imensa maioria, não possuem personalidade jurídica própria, fazendo-se representar perante o poder público por pessoa jurídica legalmente constituída.

Neste sentido, o próprio artigo 4º, § 6º, da Lei Municipal 14.071/2005 permite que cooperativas e associações com sede no Município de São Paulo, que congreguem e representem juridicamente núcleos artísticos sem personalidade jurídica própria, possam inscrever 1 (um) projeto do programa em nome de cada um destes núcleos nos Programas de Fomento à Dança.

Assim, tratando-se de entidades que agregam um grande número de núcleos artísticos, como no caso da Cooperativa Paulista de Teatro e Cooperativa Paulista de Trabalho dos Profissionais da Dança, há como

consequência um maior número de projetos inscritos ligados àquelas, não sendo possível afirmar que houve direcionamento ou privilégio a tais associações.

De qualquer forma, como destacado pela Origem às fls. 317, houve uma divulgação mais ampla do chamamento e a participação de um número maior de entidades no processo seletivo das edições posteriores do Programa de Fomento à Dança da Cidade de São Paulo, o que acabou por equalizar a questão.

Quanto à proporção expressiva dos componentes das comissões julgadoras ligados à Cooperativa Paulista de Trabalho dos Profissionais da Dança e à Cooperativa Paulista de Teatro, tal constatação também decorre da vinculação de um grande número de artistas e projetos a tais associações, sendo certo que, em virtude das mudanças realizadas pela Secretaria Municipal de Cultura nas edições subsequentes, houve uma ampliação na participação de outros profissionais.

Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar o presente, CONHEÇO DA INSPEÇÃO realizada e dos resultados nela alcançados, para fins de registro, visto que atingiu a sua finalidade.

Destaco as medidas adotadas pela Origem a partir das edições posteriores do Programa Municipal de Fomento à Dança, que deverão ser observadas nos futuros chamamentos. Intime-se a Origem da presente decisão.

Publique-se.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.