

Nota Técnica nº 010/2018/CGM-AUDI

Assunto: Avaliação do Edital de Chamamento Público nº 02/2018/SMC/CP, que consta do Processo SEI nº 6025.2018/0003499-0, procedimento realizado objetivando a seleção de projeto para execução de serviços de planejamento, produção, execução, fiscalização da “Virada Cultural 2018” da cidade de São Paulo, com infraestrutura constituída por equipamentos e produtos, pessoal técnico e operacional por meio de proponente pessoa jurídica, mediante a celebração de termo de colaboração.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de avaliação do Edital de Chamamento Público nº 02/2018/SMC/CP, que consta do Processo SEI nº 6025.2018/0003499-0, da Secretaria Municipal da Cultura (SMC), para seleção de projeto para execução de serviços de planejamento, produção, execução, fiscalização da “Virada Cultural 2018” da cidade de São Paulo, com contratação de infraestrutura constituída por equipamentos e produtos, pessoal técnico e operacional por meio de proponente pessoa jurídica, mediante a celebração de termo de colaboração.

2. A análise foi realizada em cumprimento à Ordem de Serviço nº 051/2018 visando à verificação de possíveis fragilidades e oportunidades de melhoria no edital em exame, de forma a ampliar a participação de interessados e aumentar o controle do processo de seleção de proponentes na celebração de instrumentos semelhantes ao estudado.

INFORMAÇÃO

3. A publicação do Edital de Chamamento Público em estudo ocorreu no dia 12/04/2018. A elaboração deste instrumento teve como justificativa a busca de solução ágil e criativa para a realização e ampliação da Virada Cultural, visando à descentralização do benefício ao cidadão.

4. O valor estimado da proposta prevista no Edital para a celebração de termo de colaboração é de até R\$ 4.200.000,00. A seleção da proposta tem os seguintes objetivos:

- a) Levantamento das necessidades técnicas e execução de serviços de planejamento - constituído por estudo de viabilidade de implantação de palcos em logradouros públicos, parques e praças e demais serviços envolvidos;
- b) Elaboração de plano operacional de alta complexidade conjuntamente com órgãos públicos e demais entes públicos envolvidos visando à organização e logística;
- c) Obtenção de alvará de autorização para evento temporário e documentação necessária para atender as exigências do Caderno Técnico de Alvará de Autorização para Eventos Temporários;

Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

- d) Produção e execução da “Virada Cultural 2018” em todas as suas etapas;
- e) Fiscalização da “Virada Cultural 2018” em relação à execução;
- f) Contratação de infraestrutura, que é constituída por equipamentos e produtos, pessoal técnico (roadies, operadores de som e operadores de iluminação, técnico de som, técnico de iluminação, diretor de palco, etc.) e operacional (apoio operacional, produtor, diretor de produção, produtor executivo, produtor artístico, etc);
- g) Operação logística de itens relacionados a infraestrutura; e
- h) Gerenciamento de produção cultural para o evento em todas as suas etapas (pré e pós).

5. O Edital de Chamamento Público previa o seguinte cronograma com a realização do evento para os dias 19 e 20 de maio de 2018:

ETAPA	DESCRIÇÃO DA ETAPA	DATAS
1	Publicação do Edital de Chamamento Público	12/04
2	Envio das propostas pelos proponentes	Até 23/04
3	Publicação da lista de inscritos	24/04
3	Etapa competitiva de avaliação das propostas pela Comissão de Seleção	24 e 25/04
4	Data da seleção	26/04

Tabela 1: Cronograma do Edital de Chamamento Público

6. Em 24/04/2018 foi divulgada a lista dos proponentes inscritos para a Virada Cultural da qual constou somente a Associação Paulista dos Amigos da Arte (APAA). Em 03/05/2018 foi celebrado o Termo de Colaboração entre a APAA e a SMC.

7. Importante mencionar que, nos anos anteriores da “Virada Cultural” da cidade de São Paulo, as contratações relacionadas ao fornecimento de infraestrutura e operacionalização do evento foram realizadas por meio da Empresa Pública Municipal São Paulo Turismo (SPTuris) que, por sua vez, realizava diversas contratações a fim de viabilizar a execução e suprir as necessidades de toda programação cultural.

8. No entanto, diferentemente dos outros anos, conforme apresentado no Edital de Chamamento Público, em virtude da importância do poder público municipal desenvolver parcerias com o setor privado para a prestação de serviços do interesse do cidadão e buscando a ampliação do evento, na realização da “Virada Cultural de 2018” buscou-se a descentralização do benefício ao cidadão, por meio da utilização do modelo de Termo de Colaboração, cuja regulamentação ocorreu pela Lei Federal nº 13.019/2014 e pelo Decreto Municipal nº 57.575/2016.

Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

9. Conforme a legislação supracitada, a definição do Termo de Colaboração é a seguinte:

“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”

10. Desse modo, nesse tipo de modelo de parceria, a administração pública inicialmente parametriza a execução de projetos e atividades e, após formalizado o Termo de Colaboração com a entidade escolhida, realiza repasse financeiro para concretização das obrigações formalizadas. A parceira torna-se, então, responsável pela execução de determinadas atividades de interesse público, que serão avaliadas em etapa posterior a fim de verificar o cumprimento do ajuste.

11. No caso em estudo, a responsabilidade de planejamento e de operacionalização da “Virada Cultural 2018” foi delegada à entidade vencedora do Chamamento Público, que deverá realizar a prestação dos serviços e fornecimentos de bens apresentados no edital e formalizados no Termo de Colaboração.

12. Cabe ressaltar que, a princípio, não foram observadas irregularidades quanto ao novo modelo de contratação adotado, visto que o Decreto Municipal nº 51.300/2010, alterado pelo Decreto Municipal nº 57.575/2016, apresenta a seguinte faculdade em seu Art. 1º:

“Art. 1º A Secretaria Municipal de Cultura poderá firmar parcerias e outros instrumentos congêneres, com ou sem transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas em seu orçamento, para a realização de programas, projetos, atividades, ações, eventos e produtos que se relacionem com a área cultural, de interesse recíproco entre seus Órgãos e pessoas públicas ou privadas, físicas ou jurídicas, com ou sem fins lucrativos, mediante a reunião e cooperação de esforços ou de recursos na forma que for estipulada.”

(...)

“§ 2º Aplica-se integralmente às parcerias realizadas com organizações da sociedade civil o disposto na Lei federal nº 13.019, de 2014 e sua regulamentação municipal”.

13. Portanto, apesar de ser um modelo não adotado em anos anteriores, a inovação da legislação municipal permite a utilização do Termo de Colaboração para execução de eventos com a transferência de recursos financeiros. No entanto, é essencial a inexistência de fins lucrativos na entidade escolhida, visto que o modelo preconizado pela Lei Federal nº 13.019/2014 e o próprio edital determinam que a parceira não deva apresentar finalidade lucrativa.

14. Vale lembrar que não foi realizada análise quanto à adequabilidade do valor estimado de até R\$ 4.200.000,00 para as propostas, montante previsto no Edital do Chamamento Público. Eventualmente, é possível que a utilização dos valores expendidos em ano anterior para mensuração da parceria atual não se mostre como o método mais adequado, tendo em vista que podem ter ocorrido distorções no valor de tal ajuste. No entanto, o exame realizado sobre o edital não teve como objetivo realizar tal verificação.

15. Após apresentação dos fatos, parte-se à análise de possíveis inconformidades observadas.

Descumprimento de prazo mínimo de antecedência de publicação do Edital com possível restrição de competitividade

16. O Edital de Chamamento Público da Virada Cultural 2018 foi publicado em 12/04/2018, ou seja, somente 11 dias de antecedência do prazo limite para entrega das propostas (23/04/2018), conforme subitem 6.12 do Edital de Chamamento Público nº 02/2018/SMC/CP.

17. A publicação de Edital somente com 11 dias de antecedência vai de encontro ao previsto no art. 26 da Lei nº 13.019/2014, que prescreve a necessidade de antecedência mínima de 30 dias corridos:

“Art. 26. O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias”.

18. A existência de prazo mínimo legal é um mecanismo que possibilita às possíveis proponentes tempo suficiente e adequado para a elaboração de suas propostas, bem como mitiga a possibilidade de direcionamento do certame devido à impossibilidade de outros interessados não terem capacidade de elaborar proposta por prazo exíguo.

19. É de se destacar a possibilidade de que o baixo número de proponentes (somente um) pode ter sido influenciado pelo prazo exíguo (11 dias) de antecedência de divulgação do edital em questão. A elaboração da proposta para a “Virada Cultural” é atividade complexa que necessitou de aproximadamente 190 páginas para sua definição em edital. A título de exemplificação, a proposta da proponente vencedora continha 232 páginas.

20. Desse modo, demonstra-se irregular a determinação do exíguo prazo de 11 dias corridos para apresentação de propostas, que pode, inclusive, ter ensejado a restrição de competitividade do

Chamamento Público em estudo, por impedir que outras possíveis interessadas pudessem analisar o edital e elaborar uma proposta condizente com as exigências estabelecidas.

Possível descumprimento do princípio de Segregação de Funções

21. Conforme a cláusula 1.1 do Edital de Chamamento Público, destacam-se, dentre os objetivos da seleção da entidade parceira para celebração do Termo de Colaboração, os seguintes:

- d) Produção e execução da “Virada Cultural 2018” em todas as suas etapas;*
- e) Fiscalização da “Virada Cultural 2018” em relação a execução*

22. Entende-se que a atividade de fiscalização da execução do objeto acordado é algo imprescindível a fim de valorar a qualidade e a quantidade dos serviços e bens entregues, tanto como forma de comprovar a realização do ajuste formalizado.

23. No entanto, a Secretaria Municipal de Cultura não pode se eximir da responsabilidade própria de verificação da regularidade da prestação dos serviços e fornecimento de bens acordados na parceria, delegando a função de fiscalização à entidade parceira.

24. Inclusive, a Lei nº 13.019/2014, em seu art. 61º, apresenta como atribuições do gestor do Termo de Colaboração, que seria a Secretaria Municipal de Cultura, as atividades de acompanhamento e fiscalização da parceria. Copia-se, abaixo, o trecho da referida lei:

- “Art. 61. São obrigações do gestor:
I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;”*

25. Ainda, as atividades de acompanhamento e fiscalização revelam extrema importância por permitirem a confirmação do cumprimento dos serviços prestados, além de possibilitarem a comparação dos itens e serviços observados durante os exames realizados em relação às informações constantes na prestação de contas. Não obstante, é relevante lembrar que a fiscalização possibilita a obtenção de evidências para posterior cobrança no caso de inexecução do ajuste formalizado.

26. Ressalta-se que, de modo a evitar conflitos de interesses, as atividades de fiscalização e de execução não devem ser realizadas pelo mesmo agente, como é o caso em pauta, no qual estão sob responsabilidade única da entidade parceira, vencedora do Chamamento Público. A incompatibilidade se daria em razão de a própria entidade que realiza o objeto do Termo de Colaboração ser responsável pela fiscalização da execução do serviço prestado, ampliando, assim, os riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção, além de intensificar a possibilidade da ineficiência advinda da execução cumulativa de tarefas.

Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

27. Sobre o princípio de segregação de funções, na Portaria nº 63/1996, o Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou o seguinte entendimento:

“A segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações”.

28. Ainda, harmonizando-se com as normas vigentes e as atuais doutrinas nas apreciações dos casos concretos, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 3.360/2007-TCU-2ª Câmara, recomenda:

“16.1.4 em observância ao princípio da segregação das funções, [a adoção de] medidas no sentido de que a fiscalização de obra não seja realizada pela mesma empresa contratada para executá-la.”

29. Destarte, nota-se que as atividades de execução e controle, esta última relacionada à fiscalização, devem ser separadas, visto que a segregação de funções se sobressai como um princípio do controle administrativo que almeja conferir mais eficiência, racionalidade, imparcialidade, transparência e eficácia sobre os processos de execução das despesas públicas. Ainda, com a aglomeração de tais funções sob a responsabilidade de uma única entidade, intensificam-se os riscos de haver fragilidade administrativa, ingerências indevidas, leniência nos controles, favorecimentos e outras disfunções.

CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, conclui-se que a análise do edital permitiu a identificação de algumas fragilidades no chamamento público, já finalizado, com assinatura do Termo de Colaboração.

31. Quanto à publicação do Edital de Chamamento Público, recomenda-se que a SMC, em procedimentos futuros, realize a divulgação do edital com prazo de antecedência mínimo de 30 dias corridos, conforme determina o art. 26º da Lei nº 13.019/2014, de forma a garantir formalmente prazo suficiente para elaboração das propostas de forma condizente com as exigências estabelecidas.

32. Quanto aos aspectos relacionados ao controle, embora o edital traga como atribuição da entidade parceira o processo de fiscalização, recomenda-se que a própria SMC realize inspeções e exames a fim de verificar a regularidade na prestação de serviços e fornecimento dos bens, que se referem ao objeto do Termo de Colaboração.

Coordenadoria de Auditoria Geral

Av. Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

33. É relevante apontar que, pelo fato de o Termo de Colaboração representar maior liberalidade na gestão e na aplicação dos recursos financeiros repassados pela SMC, além de vedar a finalidade lucrativa, é fundamental que a fiscalização por parte da Secretaria responsável seja intensificada, a fim de apurar a conformidade na execução do evento e possíveis incongruências nas prestações de contas. Assim, não se deve olvidar que a responsabilidade primária de fiscalizar e de atestar a regularidade na prestação dos serviços é da SMC.

34. Por fim, em consonância ao princípio de segregação de funções, adverte-se que a execução e a fiscalização não devem ser de responsabilidade do mesmo agente, a fim de evitar possíveis ineficiências e restringir a possibilidade de ocorrência de erros, omissões e fraudes.

À consideração superior.

São Paulo, 17 de maio de 2018.