

Processo	- TC/014337/2020
Contratante	- Secretaria Municipal de Turismo
Contratada	- São Paulo Turismo S.A.
Contrato	- 19/2020-SMTur R\$ 33.338.680,22
TA	- 01 (redistribuição de valores do cachê)
TA	- 02 (alteração de datas e fluxo de pagamentos)
Objeto	- Contratação de serviços de apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2021, referentes às apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos

66ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. SMTUR. CARNAVAL. 2021. PANDEMIA. LINDB. 1. A preliminar de ilegitimidade de parte do ex-Secretário de Turismo foi rejeitada, uma vez que a delegação de competência não o exime de responsabilidade pelos atos praticados pelo delegatário, fundamentando-se na necessidade de apurar eventual culpa in eligendo e culpa in vigilando. 2. A análise da regularidade de atos administrativos praticados durante a pandemia de COVID-19 deve considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor. Art. 22, LINDB. 3. No contexto de incerteza imposto pela pandemia, a falta de justificativas precisas para quantidades estimadas, número de entidades beneficiadas e valores de cachês artísticos/premiações pode ser relevada, superando os apontamentos de auditoria nesse sentido. 4. A transferência de recursos para entidades carnavalescas, por meio de contrato regido pela Lei 8.666/1993 com empresa pública, foi considerada regular à época de sua formalização, refletindo a orientação geral então vigente e a natureza do objeto. A mudança posterior de orientação sobre o regime legal aplicável não deve atingir situações plenamente constituídas. Art. 24, LINDB. 5. O pagamento antecipado à empresa pública contratada justifica-se em face de sua indisponibilidade financeira e da necessidade de garantir a realização do evento, especialmente considerando o processo de dissolução autorizado pela Lei Municipal 17.433/2020, superando o apontamento de irregularidade relacionado ao art. 62 da Lei 4.320/1964. Preliminar de ilegitimidade REJEITADA. Votação por maioria. ACOLHIDO excepcionalmente. RECOMENDAÇÃO. 1. Realize estudos sobre o regime jurídico aplicável a ajustes futuros com repasse de recursos públicos. Votação unânime.

ACÓRDÃO

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, com relatório e voto, RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, em rejeitar a preliminar de ilegitimidade arguida por Miguel Calderaro Giacomini, uma vez que evidenciada a legitimidade do interessado para figurar como parte nesse processo de fiscalização.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, consoante declaração de voto apresentada, acolheu o pedido de ilegitimidade passiva, pois, à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, impõe-se a necessária delimitação precisa das atribuições e responsabilidades dos agentes públicos envolvidos.

ACORDAM, à unanimidade, considerando as circunstâncias excepcionais impostas pela pandemia de COVID-19, à luz do art. 22 da LINDB, a orientação geral vigente à época da contratação quanto ao regime jurídico aplicável aos repasses (observado o art. 24 da LINDB) e a necessidade de pagamento antecipado à SPTuris em face de sua indisponibilidade financeira e do processo de desestatização, em acolher excepcionalmente o Contrato 19/2020-SMTur e os respectivos Termos Aditivos 01 e 02.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Origem que, em vista do apontamento do item 2.1 do Relatório de Auditoria, realize estudos sobre o regime jurídico aplicável a futuros ajustes que envolvam repasses de recursos públicos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal de Turismo, à São Paulo Turismo S.A. e aos responsáveis que participaram da instrução, arquivando-se os autos, com as cautelas regimentais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 18 de junho de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/cv

66ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL

Item 6

TC 14.337/2020 – Secretaria Municipal de Turismo e São Paulo Turismo S/A - Contrato 019/2020-SMTUR R\$ 33.338.680,22 - TAs 01/2022 (Redistribuição dos valores do cachê artístico do Grupo de Blocos Especiais e Grupos de Blocos de Acesso, da UESP) e 02/2022 (alteração de datas e fluxo de pagamentos) - Contratação de serviços de apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2021, referentes às apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos (JT)

ANÁLISE. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. APOIO INSTITUCIONAL. CARNAVAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE REJEITADA. PANDEMIA. APLICAÇÃO DA LINDB.

1. A preliminar de ilegitimidade de parte do ex-Secretário de Turismo foi rejeitada, uma vez que a delegação de competência não o exime de responsabilidade pelos atos praticados pelo delegatário, fundamentando-se na necessidade de apurar eventual culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*.
2. A análise da regularidade de atos administrativos praticados durante a pandemia de COVID-19 deve considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, em conformidade com o art. 22 da LINDB.
3. No contexto de incerteza imposto pela pandemia, a falta de justificativas precisas para quantidades estimadas, número de entidades beneficiadas e valores de cachês artísticos/premiações pode ser relevada, superando os apontamentos de auditoria nesse sentido.
4. A transferência de recursos para entidades carnavalescas, por meio de contrato regido pela Lei Federal nº 8.666/93 com empresa pública (SPTURIS), foi considerada regular à época de sua formalização, refletindo a orientação geral então vigente e a natureza do objeto (apresentações artísticas remuneradas). A mudança posterior de orientação sobre o regime legal aplicável não deve atingir situações plenamente constituídas (art. 24 da LINDB).

5. O pagamento antecipado à empresa pública contratada (SPTURIS) justifica-se em face de sua indisponibilidade financeira e da necessidade de garantir a realização do evento (Carnaval), especialmente considerando o processo de dissolução autorizado pela Lei Municipal nº 17.433/2020, superando o apontamento de irregularidade relacionado ao art. 62 da Lei nº 4.320/64.

6. As questões relativas às contratações realizadas pela empresa pública contratada diretamente com as entidades carnavalescas (agremiações, escolas, blocos e cordões) devem ser objeto de fiscalização específica.

ACOLHIDO EXCEPCIONALMENTE. RECOMENDAÇÃO à Origem.

RELATÓRIO

Trata o presente da análise do **Contrato nº 019/2020-SMTUR** e dos respectivos Termos Aditivos 01 e 02, firmados entre a Secretaria Municipal de Turismo – SMTUR e a São Paulo Turismo – SPTURIS, tendo por objeto original a contratação de serviços de apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2021, referentes às apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos.

A celebração do instrumento contratual ocorreu em 11/11/2020, mediante dispensa de licitação, com base no inciso VIII do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93, combinado com a Lei Municipal nº 13.278/02, no valor de R\$ 33.338.680,22 (trinta e três milhões trezentos e trinta e oito mil seiscentos e oitenta reais e vinte e dois centavos) e vigência estabelecida até o dia 15/08/2021, a partir da data da assinatura do ajuste.

Por sua vez, os Termos Aditivos 01 e 02 ao Contrato nº 19/2020-SMTUR, foram formalizados, respectivamente, em 21/12/2020 e 04/11/2021, sem alteração do valor contratual, tendo o primeiro por objeto a redistribuição dos valores de cachê artístico do Grupo de Blocos Especiais e Grupo de Blocos de Acesso, da UESP e o segundo aditamento, a alteração de datas, fluxo de pagamento e alteração do ano do objeto: de "Carnaval Paulistano 2021" para "Carnaval Paulistano 2022".

A **Secretaria de Controle Externo** – SCE elaborou o competente Relatório de Análise de Contratação (peças 40/41 – 18/02/2022), no qual destacou o cancelamento do Carnaval do ano de 2021, objeto inicial da contratação, devido à pandemia do Coronavírus, motivando a alteração para o ano de 2022, ajustada no Termo Aditivo nº 02.

Destacou, outrossim, a reorganização administrativa efetuada por meio do Decreto Municipal nº 60.178/2021, cujo artigo 1º contemplou a transferência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo – SMDET para a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer - SEME, da Secretaria Executiva de Turismo, que passou a denominar-se Secretaria Executiva de Lazer, responsável pela assinatura do TA 2.

Após a análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, a Auditoria concluiu que o Contrato nº 019/2020-SMTUR apresenta as seguintes irregularidades:

2.1 A transferência de recursos às entidades carnavalescas deve seguir as regras previstas na Lei Federal nº 13.019/2014, conforme seu art. 1º, devendo a SMTUR adequar a presente contratação a esse diploma legal, principalmente no que concerne à prestação de contas e ao plano de trabalho (item 14.1);

2.2 Não foram identificadas justificativas para as quantidades estimadas, número de entidades beneficiadas e valores dos cachês artísticos e premiações, conforme determina o parágrafo único do art. 26 da LF 8.666/93 e o art. 12 do DM 44.279/03 (item 14.1 e 14.5);

2.3 Não foi apresentada a justificativa para a escolha das entidades executantes das apresentações, as quais serão destinados mais de 90% do valor do contrato, conforme art. 32 da LF 13.019/14 (item 14.3).

2.4 Ao estabelecer contratualmente o pagamento de forma antecipada, por serviços não prestados, e sem garantia contratual, a SMTUR viola o disposto art. 62 da Lei nº 4.320/64 (item 14.13).

No tocante aos resultados da análise dos Termos Aditivos 1 e 2, de acordo com os relatórios às peças 42 e 43, ambos foram considerados irregulares por decorrerem de contrato entendido por irregular no âmbito da Auditoria.

A **Assessoria Jurídica**, no pronunciamento às peças 46/47 (19/05/2022), entendeu insuficientes os elementos da contratação, em relação a diversos pontos, entre os quais: a fundamentação legal; a natureza do pagamento; a justificativa para o aporte de recursos públicos; o tipo de parceria; as justificativas em relação à definição das entidades e os respectivos valores de pagamento.

Por conseguinte, propôs a expedição de ofício à Origem, bem como a intimação dos responsáveis e da contratada - SPTURIS, para conhecimento do processo e manifestação quanto aos relatórios técnicos, de modo a assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Na sequência, foram oficiados/intimados a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo, a SPTURIS e os responsáveis indicados no Relatório de Auditoria da peça 40 dos autos, que resultaram na apresentação das

respostas encaminhadas pela SMDet (peças 66/67), pela SPTURIS (peças 73 e 104), por Miguel Calderaro Giacomini e, posteriormente, pela Secretaria Municipal de Turismo (peça 104) e por Vicente Rosolia (peça 102).

Em sua resposta, a SMDet entendeu não ser mais responsável pelo contrato em apreço, considerando que, enquanto o Decreto Municipal nº 60.038, de 31 de dezembro de 2020, instituiu, naquela Pasta, a Secretaria Executiva de Turismo, posteriormente, o Decreto Municipal nº 61.244, de 20 de abril de 2022, organizou a Secretaria Municipal de Turismo – SMTUR (peça 67).

A **Auditoria**, às peças 92 e 108 (08/07/2023), diante da documentação acrescida analisou, primeiramente, a ilegitimidade de parte arguida pelo Sr. Miguel Calderaro Giacomini (peça 82), sobre a qual assim entendeu:

“Apesar de não ter a assinatura do Secretário, consta do contrato a assinatura do chefe de gabinete da SMTUR. Ademais, por se tratar de um dos contratos mais importantes da pasta é admissível presumir que o Secretário atuou diretamente ou através de representantes na sua elaboração, salvo prova em contrário.” (p. 92)

No tocante às justificativas apresentadas nas respostas encaminhadas pelas partes contratantes e interessados, a SCE considerou-as incapazes de afastar as irregularidades constatadas, sob os fundamentos a seguir sintetizados:

Apontamento 2.1: *A transferência de recursos às entidades carnavalescas deve seguir as regras previstas na Lei Federal nº 13.019/2014, conforme seu art. 1º, devendo a SMTUR adequar a presente contratação a esse diploma legal, principalmente no que concerne à prestação de contas e ao plano de trabalho*

Enquanto a Auditoria demonstrou que o objeto do contrato em análise configura parceria, regulamentada pela Lei Federal nº 13.019/2014, os defendentes não trouxeram argumento jurídico sobre esse ponto.

A Especializada não questiona a legalidade da contratação da entidade SPTURIS com base no art. 24, inciso VIII, da LF 8.666/93, e sim a legalidade e a legitimidade da transferência de recursos (repasse) a entidades privadas sem fins lucrativos (carnavalescas) para a realização de atividade cultural (carnaval) por meio de contrato administrativo regido pela Lei nº 8.666/93, quando sabidamente há no ordenamento jurídico regramento adequado para tal.

Ainda que a SPTURIS tivesse sido contratada através de regular processo licitatório, em vez de dispensa de licitação, em nada alteraria o apontamento da auditoria, cujo foco reside no objeto do contrato, qual seja, subcontratações para transferências de recursos.

Se a própria Origem (fl. 05 da peça 73) reconhece que as agremiações são entidades do terceiro setor, configura parceria que, via de regra, é regida pela Lei Federal nº 13.019/2014, salvo exceções previstas em legislação específica, o que não é o caso.

Outrossim, não subsiste o argumento de dificuldades de aplicação da referida Lei Federal nº 13.019/2014, como elaboração do plano de trabalho, considerando ser plenamente viável estipular metas, prever receitas, despesas e formas de execução, conforme estabelecido no artigo 22 da citada Lei, à vista de tratar-se de Carnaval, evento realizado anualmente, há décadas pelo Município, em parceria com as entidades carnavalescas.

Apontamento 2.2 *Não foram identificadas justificativas para as quantidades estimadas, número de entidades beneficiadas e valores dos cachês artísticos e premiações, conforme determina o parágrafo único do art. 26 da LF 8.666/93 e o art. 12 do DM 44.279/03*

A Origem invoca os artigos 192 e 164 da Lei Orgânica e a Lei Municipal nº 14.485/2007, para a contratação das entidades carnavalescas, mas não justifica adequadamente as quantidades estimadas, o número de entidades beneficiadas e os valores dos cachês artísticos e premiações, em desconformidade com o parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93 e o art. 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03.

Segundo a SMTUR, o critério adotado para fins de justificação de preço seria o montante aplicado no ano anterior acrescido dos valores que objetivam recompor a capacidade financeira das agremiações carnavalescas.

Tais alegações não são aptas a afastar o dever legal de justificar a contratação, sobretudo se considerarmos que o Carnaval é realizado anualmente, sendo possível à Origem elaborar um estudo histórico dos quantitativos o qual embasaria as contratações futuras. Portanto, mantido apontamento.

Adicionalmente, como não houve manifestação nem esclarecimentos a respeito das demais justificativas demandadas, como as que se referem às quantidades e ao número de entidades beneficiadas, resta mantido o apontamento.

Apontamento 2.3 *Não foi apresentada a justificativa para a escolha das entidades executantes das apresentações, às quais serão destinados mais de 90% do valor do contrato, conforme art. 32 da LF 13.019/14*

A Origem sustenta ser inaplicável a Lei Federal nº 13.019/14 porque o contrato em comento teria natureza atípica com elementos de apoio, convênio e fomento, regido pela Lei Federal nº 8.666/93, a exemplo de outras contratações formalizadas com a LIGASP e a União das Escolas de Samba Paulistanas (UESP), responsáveis pela realização do evento carnavalesco e com legitimidade para receber o dinheiro e repassá-lo às escolas de samba, cujas prestações de contas passam por rigoroso escrutínio.

No entanto, falta justificativa quanto à ausência de chamamento público para a escolha das entidades executantes das apresentações, conforme exigido no art. 32 da Lei Federal nº 13.019/14, aplicável nas parcerias com organizações da sociedade civil, ainda que a Origem tenha afirmado que estariam nos processos administrativos, tampouco foi especificado o fundamento legal para dispensa de chamamento público.

Igualmente, não há justificativas com relação aos cachês a serem pagos, nem mesmo qualquer tipo de detalhamento das apresentações a serem efetuadas, além de a análise da prestação de contas limitar-se a documentos, sem comparação com objetivos, formas de execução, estimativas de despesas etc., fragilidade essa objeto de determinação exarada no julgamento do RAF da SPTURIS de 2007, ainda não atendida, conforme verificado no âmbito do TC 9143/2022.

Apontamento 2.4 *Ao estabelecer contratualmente o pagamento de forma antecipada, por serviços não prestados, e sem garantia contratual, a SMTUR viola o disposto art. 62 da Lei nº 4.320/64*

O art. 42 da Lei nº 4.320/64 permite o pagamento de forma antecipada apenas para casos excepcionais “expressamente definidos em lei” e que “não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”.

A justificativa apresentada pela Origem não se enquadra nas situações excepcionais vislumbradas pela lei, considerando que, dos R\$ 33,34 milhões do valor contratual, R\$ 31,57 milhões serão repassados às entidades carnavalescas, sem vínculo estatal.

Ademais, o contrato de parceria não é instrumento adequado para auxiliar as entidades carnavalescas durante a pandemia. Esse instrumento tem por finalidade a execução de atividades ou de projetos de interesse público e não auxiliar as entidades diante das dificuldades advindas da pandemia.

A **Assessoria Jurídica** (peças 110/111 – 29/11/2023) ao analisar o acrescido aos autos após sua manifestação à peça 46, entendeu necessário delimitar a contratação em análise e as contratações a serem realizadas pela contratada SPTURIS, que integram o objeto do Contrato analisado nestes autos.

Sob essa ótica, entendeu não haver elementos nos autos que indiquem tratar-se de parceria regida pela Lei Federal nº 13.019/14, nem definição da natureza dos pagamentos que encontram embasamento na referida norma e na Lei Federal nº 8.666/93, cabendo, entretanto, a devida apreciação das questões em sede de fiscalização dos contratos da SPTURIS com as entidades por ela contratadas.

Por outro lado, acompanhou as conclusões da Auditoria relativamente às irregularidades consignadas nos **apontamentos 2.2 e 2.4**, que por sua natureza atingem os Termos Aditivos 01 e 02, sem embargo da aplicação das disposições da Lei de Introdução

às Normas do Direito Brasileiro, considerando os elementos fáticos e jurídicos contidos nos autos.

Em acréscimo, a Assessora Jurídica Chefe destacou que a contratação direta da SPTURIS para o apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2021, pela SMTUR, preenche as condições do dispositivo legal, conforme a Lei Municipal nº 8.180/74 e seu Estatuto Social e citou a pandemia do Coronavírus, como causa do cancelamento do Carnaval de São Paulo 2021, e da suspensão bilateral do contrato e dos pagamentos correspondentes às parcelas ainda não liquidadas, circunstâncias que poderão ser objeto de ponderação no julgamento do feito, à luz do art. 22. § 1º da LINDB.

A Secretaria Municipal de Turismo – SMTUR – e a São Paulo Turismo – SPTURIS, oficiadas para se manifestarem sobre os últimos relatórios técnicos, conforme requerido pela PFM, em resposta, encaminharam os documentos juntados às peças 122/127 (SPTURIS) e 128/129 (SMTUR).

Ao analisá-las, a **Secretaria de Controle Externo** (peça 133 – 03/04/2024), registrou que a SPTURIS não enfrentou os apontamentos alcançados na análise da contratação e repisa as alegações de ser parte ilegítima por ser responsável somente pela execução do contrato, enquanto a SMTUR não trouxe elementos suficientes para afastar os apontamentos 2.1 a 2.4 mesmo ao informar a realização posterior do evento carnavalesco em 2022, devido à suspensão do contrato e negar pagamento antecipado:

“O Carnaval Paulistano 2021, foi realizado de 16 a 29 abril de 2022 (considerando o desfile das Campeãs), “após longos meses marcados por drásticas mudanças causadas pela pandemia de Covid19 nos diversos setores econômicos e sociais, principalmente naqueles ligados ao turismo.”

(...)

Os valores não foram restituídos, uma vez que o Contrato 019/2020-SMTUR e os aditivos previam o pagamento em parcelas, conforme demonstrado na planilha acima. Não procede também o argumento de que teria indevido pagamento antecipado aos contratados.

Não houve antecipação de pagamento no caso concreto, posto que os serviços de execução anual do carnaval paulistano não se limitam aos dias em que ocorrem os desfiles, sendo de conhecimento público e notório que os desfiles são o resultado de trabalho coletivo de planejamento e preparativos no âmbito das entidades carnavalescas e suas comunidades ao longo de todos os doze meses entre um desfile e o seguinte, configurando-se, assim, o planejamento, os preparativos e os desfiles como elementos indivisíveis dos serviços de execução do Carnaval na Cidade de São Paulo, o que afasta, por certo, a caracterização de pagamento antecipado por serviços ainda não prestados, sendo assim, como visto, pagamentos por serviços que são executados ao longo do ano.”

Por conseguinte, a Auditoria reiterou as quatro irregularidades constatadas no Contrato nº 019/2020-SMTUR e consignadas no relatório à peça 41.

Em nova manifestação, a **Assessoria Jurídica** (peças 135/136 – 10/06/2024) reiterou as considerações contidas no seu parecer de peça 111, quanto à irregularidade da contratação e dos seus termos aditivos, uma vez que as justificativas das partes não trouxeram elementos diversos daqueles anteriormente por elas apresentados acrescentando que:

“para que ficasse descaracterizado o pagamento antecipado, caberia à SPTur e SP Turis provar (demonstrar) quais serviços foram realizados em nov. e dez./20 e nov. e dez./21, de modo a justificar a percepção de valores, diante da previsão contida no art. 62 da Lei 4.320/64, que estabelece que o pagamento de uma despesa depende da respectiva liquidação.

(...)

É importante ressaltar que mais de R\$ 25 milhões de reais foram transferidos para a contratada sem a respectiva contraprestação!”

Com base nas manifestações da SMTUR e da SPTURIS, a **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 139 – 24/06/2024) requereu o acolhimento dos instrumentos ora apreciados por entender regulares, relevando-se as impropriedades havidas devido ao seu caráter meramente formal ou, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos financeiros decorrentes dos atos praticados, em homenagem aos princípios da estabilização das relações entre as partes e da segurança jurídica no tempo.

A **Secretaria Geral** (peças 141/142 – 31/10/2024) analisou, inicialmente, a ilegitimidade passiva arguida pelo Sr. Miguel Calderaro Giacomini e, na mesma linha da Auditoria, entendeu caracterizada sua responsabilidade.

Quanto à fundamentação do ajuste em tela, concluiu estar em consonância com a hipótese prevista no artigo 24, inciso VIII da Lei Federal nº 8.666/93, assim como os pagamentos previstos a título de apoio institucional, por isso não havendo contornos de parceria e, por conseguinte, inaplicável a Lei Federal nº 13.019/14.

No entanto, entendeu injustificadas as quantidades estimadas, número de entidades beneficiadas, valores dos cachês artísticos e premiações determinados no contrato, conforme redação do artigo 26, parágrafo único, inciso III da Lei Federal nº 8.666/93 e o artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03, além da escolha das entidades executantes das apresentações, motivos pelos quais opinou pela irregularidade do Contrato nº 019/2020- SMTUR, bem como de seus respectivos termos aditivos, aplicando-se o princípio da acessoriedade, nos termos do artigo 184, considerando que os vícios identificados no contrato atingem os atos subsequentes.

Em complemento, a Sra. Secretária Geral acompanhou as manifestações precedentes e ressaltou as ponderações da AJ constantes do pronunciamento de peça 111, reiteradas na peça 136, em face de sua relevância para a análise do presente caso.

É o Relatório.

VOTO

01. O Contrato nº 019/2020/SMTUR, ora apreciado em conjunto com os correspondentes TAs nºs 01 e 02, foi celebrado entre a Secretaria Municipal de Turismo – **SMTUR** e a São Paulo Turismo S/A – **SPTURIS**, objetivando a contratação de serviços de apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2021, referentes às apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos.

02. A contratação ocorrida em 11/11/2020, decorreu de dispensa de licitação com fundamento no inciso VIII¹ do artigo 24, da Lei Federal nº 8.666/1993, sob a justificativa de que a São Paulo Turismo (SPTURIS), “conforme Decreto 46.356 de 20 de setembro de 2005”, seria a responsável pela realização dos eventos da Cidade de São Paulo, entre os quais o Carnaval.

03. Vale destacar que, no período de 31/12/2020 a 20/04/2022, a Secretaria Municipal de Turismo passou por diversas reorganizações administrativas, vinculando-se a outras Pastas, conforme disposto nos Decretos Municipais nº 60.038/2020 e nº 60.178/2021, até que o Decreto Municipal nº 61.244/2022 a reorganizou novamente como unidade com *status* de Secretaria Municipal, situação esta que perdura até o momento em que este voto é proferido.

04. Feito este necessário esclarecimento prévio, passo a apreciar a preliminar de ilegitimidade apresentada pelo Sr. Miguel Calderaro Giacomini, que pleiteia sua exclusão do feito sustentando haver exercido o cargo de Secretário de Turismo do Município de 28/11/2019 a 04/05/2021, e pouco participado da contratação em tela, tanto que nenhuma assinatura sua consta nos repasses objeto de análise e fiscalização deste Tribunal.

05. Apesar de, no despacho autorizatório (peça 12), no Contrato (peça 11) e nos TAs (peças 29 e 34), a Secretaria Municipal de Turismo estar representada pelo Chefe de Gabinete, Sr. Vicente Rosolia, verifica-se que a Portaria nº 15, de 1º de setembro de 2020, que lhe delegou competência para tanto, foi expedida pelo então Secretário, que na qualidade de autoridade delegante foi intimado, nos termos do § 2º do art. 116 do Regimento Interno desta Corte de Contas.²

¹ “VIII – para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.

² Art. 116 - Os atos, termos, decisões e acórdãos serão levados ao conhecimento dos que integram ou podem integrar o processo por meio de intimação, para que, cientes do ocorrido, possam praticar os atos processuais deles decorrentes. (...) § 2º - Nos casos de delegação de competência, serão intimadas as autoridades delegante e delegada.

06. A respeito da intimação da autoridade delegante, ressalte-se que esse posicionamento, de que a delegação não exime o gestor de sua responsabilidade, não é isolado. O Tribunal de Contas da União, por exemplo, tem reiterado o entendimento de que quando há delegação, o gestor original mantém a responsabilidade pela supervisão e fiscalização dos atos praticados por seus subordinados. Isso se fundamenta nos princípios da *culpa in eligendo* e *culpa in vigilando*, que impõem ao gestor a responsabilidade pela escolha e supervisão dos agentes delegados.³

07. Ademais, o Interessado figura como signatário do Encaminhamento SMTUR/GAB Nº 033549515 (peça 16), datado de 23/09/2020, pelo qual solicitou à SPTURIS que encaminhasse àquela Pasta a proposta para a execução do Carnaval 2021, com previsão inicial de realização para o período de 21 a 30 de maio do referido ano, a fim de que a SMTUR pudesse dar o devido andamento do processo pertinente para a realização do evento na cidade de São Paulo.

08. Portanto, uma vez evidenciada a legitimidade do interessado para figurar como parte neste processo de fiscalização, rejeito a preliminar arguida.

09. Passando à análise do mérito processual, impende ressaltar que o ajuste foi celebrado durante o período de situação emergencial da pandemia da COVID-19, que se iniciou no dia 16 de março de 2020, nos termos do art. 1º do Decreto Municipal nº 59.283/2020. Não obstante a pandemia não ter sido utilizada como justificativa pela Origem em face das irregularidades apontadas, deve ser consignada que sua existência não pode ser ignorada quando analisadas as execuções de contratos durante o período pandêmico.

010. Isto porque, por força do *caput* do artigo 22 da LINDB, na *“interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”* Conjuntamente, o §1º do mesmo artigo dispõe que *“em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”*

011. Ensina no tema o professor Erik Federico Gramstup que a referida norma *“atenta ao que se convencionou chamar de primado da realidade: as circunstâncias concretas de cada gestor público devem ser consideradas na interpretação das normas*

³ A respeito, ver: TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 82202020, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 28/07/2020; TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 162832012, Relator: VITAL DO RÉGO, Data de Julgamento: 13/03/2024.

aplicáveis. Norma dirigida ao intérprete tem em vista o aplicador da lei, notoriamente o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas.”⁴

012. Como é notório, a pandemia de COVID-19 trouxe uma realidade aos gestores públicos em que se demandavam decisões sensíveis em curto espaço de tempo, com diversos exemplos neste momento que se enquadrariam na situação. Assim, não há como deixar de admitir que, diante dos inúmeros desafios impostos aos gestores na tomada de decisão, impõe-se, neste momento, ao julgar o objeto destes autos, levar em conta todos *“os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”*.

013. Em outros termos, a situação de emergência decretada no Município de São Paulo no Decreto nº 59.283/2020 e a LINDB devem guiar o entendimento do Colegiado neste momento.

014. No caso em tela, a Municipalidade não realizou os desfiles das escolas de samba no Carnaval de 2021, apesar da contratação ora em análise ter sido originalmente firmada em 11 de novembro de 2020 (peça 11). A expectativa de melhoria do cenário pandêmico, existente no final de 2020 acabou sendo frustrada por um recrudescimento da disseminação do vírus da COVID-19 no início de 2021, como apontado pelo IBGE,⁵ o que fez com que a Prefeitura de São Paulo, em conjunto com a Liga Independente das Escolas de Samba decidisse adiar o evento. Inicialmente, cogitou-se realizar os desfiles entre maio e julho de 2021, mas, diante da persistência da crise sanitária e da ausência de condições seguras para grandes aglomerações, os desfiles foram cancelados. Os desfiles das escolas de samba somente vieram a ser retomados em abril de 2022, ocorrendo durante o feriado de Tiradentes, o que foi viabilizado pelo Termo Aditivo 02/2022 (peça 34).

015. Diante de intercorrências dessa magnitude, não é razoável exigir que a Origem conseguisse estimar, de forma precisa, as quantidades necessárias, as entidades beneficiadas e os valores de cachês, considerando o cenário de incerteza que pairava sobre a retomada das atividades, sobretudo no contexto de atividades culturais e de lazer, como no caso em tela, que não eram reputadas como essenciais.

016. Por tais razões, podem ser relevados os apontamentos dos itens 2.2 e 2.3 do Relatório de Auditoria.

⁴ Ramos, André de, C. e Erik Frederico Gramstrup. Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). SRV Editora LTDA, 2021. Pág. 366

⁵ Agência IBGE Notícias. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36308-em-2021-numero-de-obitos-bate-recorde-de-2020-e-numero-de-nascimentos-e-o-menor-da-serie#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20de%20%C3%B3bitos%20cresceu,o%20ano%20anterior%2C%20desde%201974>. Acesso em 29mai2025.

017. Adicionalmente, seguindo o mesmo raciocínio, também é necessário examinar o artigo 24, *caput*, da LINDB, determina que *“a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado **levará em conta as orientações gerais da época**, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.”*

018. A respeito desse dispositivo, trago importantes reflexões sobre sua aplicação na esfera controladora, constantes de artigo de Fernando B. Meneguín e Amanda Flávio de Oliveira:

“O controle externo, ao emitir mandamentos para a administração pública, afeta a atuação do Estado e interfere no impacto das intervenções públicas. Cabe assim, por parte dos Tribunais de Contas, o dever de se preocupar com as consequências de suas decisões e não simplesmente com a conformidade legal.

Nesse aspecto, há que se comentar alvissareira mudança acontecida no ordenamento jurídico. Em 26 de abril de 2018, foi publicada a Lei nº 13.655, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, tendo por escopo conferir mais transparência para todos os envolvidos em processos nas esferas administrativa e judicial, bem como aprimorar a segurança jurídica na aplicação das normas. As mudanças trazidas pela Lei nº 13.655/2018 sinalizam um aprimoramento dos órgãos de controle no sentido de se favorecer uma maior eficiência na administração pública e, por conseguinte, na sociedade. O que se enxerga nos seus dispositivos é a mensagem de proteção à segurança jurídica, transparência e diálogo entre quem decide e os interessados. Toda sistemática inaugurada pela mencionada legislação caminha no sentido de criar um ambiente que não cause tanto prejuízo ao fluxo das atividades administrativas, evitando-se, o quanto possível, a interferência das decisões na rotina da Administração Pública, de modo também a não frear iniciativas inovadoras dos gestores públicos. Trata-se, assim, de um ajuste pragmático da matriz institucional com o objetivo de agregar eficiência à administração pública, mudando o foco de uma análise formalista para uma análise com ênfase nos resultados.”⁶

019. Esse entendimento é aplicável ao caso em tela em relação ao apontamento 2.1. A transferência de recursos às entidades carnavalescas sempre seguiu o modelo contratualizado com a SPTURIS, tendo esta Corte de Contas julgado regulares os contratos que viabilizaram o *“apoio institucional que inclui os cachês artísticos e os custos referentes à premiação, equipamentos, produtos, serviços, pessoal técnico e operacional, abrangendo todas as necessidades técnicas das agremiações, em suas respectivas*

⁶ MENEGUÍN, F. B.; OLIVEIRA, A. F. de. Intervenções públicas em um cenário de PANDEMIA e suas consequências: cautela e canja de galinha não fazem mal a ninguém. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, Setembro 2021 (Texto para Discussão nº 301). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 20 mar.2024.

apresentações”, como pode ser verificado no julgamento dos processos TC/005976/2016 e TC/012825/2017.

020. Assim, à época em que foi firmado o Contrato em exame, a orientação geral era pela regularidade de repasse de recursos às agremiações por meio de contratos regidos pela Lei Federal nº 8.666/1993. Eventual mudança de entendimento, no sentido da observância do previsto na Lei Federal nº 13.019/2014, constituirá revisão de entendimento que não poderá inquinar de irregularidade o Contrato nº 019/2020-SMTUR.

021. Outrossim, ainda acerca do apontamento 2.1, a Assessoria Jurídica desta Corte considerou não estar suficientemente esclarecida nos autos a natureza jurídica dos pagamentos realizados às escolas de samba e demais entidades como execução de uma parceria sob a égide do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (peça 110). Esse entendimento nos parece acertado, pois, mesmo em uma análise perfunctória, verifica-se que dentre os objetos do contrato estão apresentações artísticas remuneradas com cachê, situação esta que claramente demandava a aplicação da então vigente Lei Federal nº 8.666/1993. O Órgão Jurídico também consignou que *“a apreciação das questões relacionadas às contratações da SPTURIS com as entidades carnavalescas deve ser tratada em fiscalização específica, inclusive para possibilitar o alargamento do contraditório e o aprofundamento da questão envolvendo a natureza dos pagamentos que serão realizados às escolas de samba e outras entidades, à critério de Vossa Excelência”* (peça 111). A Secretaria Geral, por sua vez, acompanhou o entendimento da Assessoria Jurídica neste ponto (peça 142).

022. Em razão de tais elementos de cognição, concluo que o item 2.1 do Relatório de Auditoria não deve conduzir a um juízo de irregularidade do contrato em análise.

023. Por fim, quanto ao item 2.4, relativo ao pagamento antecipado feito à SPTURIS, há precedente em que justificativa apresentada pela SPTURIS foi aceita pela Auditoria desta Corte, cujas conclusões se mostram aplicáveis a este caso. No âmbito do TC/007772/2019, foi acompanhada a execução de contrato firmado entre a Secretaria Municipal de Turismo e a São Paulo Turismo S/A para a prestação de vários serviços que tinham como objetivo a realização de um evento: a Virada Cultura de 2019. Naqueles autos, restou comprovado que a SPTURIS não possuía disponibilidade financeira e, em razão disso, se o pagamento não fosse feito antecipadamente, a empresa pública não teria condições de remunerar seus fornecedores e realizar o evento. Por tal razão, mediante a justificativa apresentada, a Auditoria considerou sanado o apontamento 4.3, que consistia exatamente em infringência aos arts. 62 e 63 (inciso III do §2º) da LF 4.320/64 e ao art. 65 (inciso II, c) da LF 8.666/93 (item 3.3), em razão do pagamento antecipado, sem a demonstração do interesse público e a exigências de garantias (peça 107).

024. Situação muito similar ocorre neste caso, agravada por outro fator – a indisponibilidade de caixa e a necessidade financeira da SPTURIS de receber os valores antecipadamente, para garantir a realização do evento, se davam também em razão da autorização para dissolução, liquidação e extinção da SPTURIS, constante do art. 60, *caput*, da Lei Municipal nº 17.433, de 29 de julho de 2020. Embora a alienação das ações de titularidade do Município, representativas do capital social da SPTURIS, ao final não tenha sido concretizada, isso ocorreu porque o leilão realizado pela Secretaria de Governo Municipal restou deserto.⁷ Ou seja, enquanto esse desfecho não ocorreu e a Municipalidade não desistiu da desestatização, a SPTURIS ficou pendente de extinção e as restrições de fluxo de caixa da empresa permaneceram, o que correspondeu a quase todo o período da pandemia.

025. Entendo que tais circunstâncias, a exemplo do que ocorreu no TC/007772/2019, são suficientes para que o item 2.4 seja considerado superado.

026. Diante do exposto, considerando as circunstâncias excepcionais impostas pela pandemia de COVID-19, à luz do art. 22 da LINDB, a orientação geral vigente à época da contratação quanto ao regime jurídico aplicável aos repasses (observado o art. 24 da LINDB) e a necessidade de pagamento antecipado à SPTURIS em face de sua indisponibilidade financeira e do processo de desestatização, **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** o Contrato nº 019/2020-SMTUR e os respectivos Termos Aditivos nºs 01 e 02, firmados entre a SMTUR e a SPTURIS, tendo por objeto original a contratação de serviços de apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2021, referentes às apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos.

027. Sem prejuízo, **RECOMENDO** à Origem, em vista do apontamento do item 2.1 do Relatório de Auditoria, que realize estudos sobre o regime jurídico aplicável a futuros ajustes que envolvam repasses de recursos públicos.

028. DETERMINO o encaminhamento do Relatório, do Voto e da Decisão que vier a ser proferida pelo Pleno, à Secretaria Municipal de Turismo, à São Paulo Turismo S/A e aos Responsáveis que participaram da instrução dos autos.

029. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

⁷ Conforme informações constantes do TC/005139/2019, consultado via Sistema e-TCM em 29mai2025.

66ª SONP

Item 01 – e-TCM nº 14337/2020

Relator: Conselheiro Eduardo Tuma

Revisor: Conselheiro Ricardo Torres

Interessados: Secretaria Municipal de Turismo – SMTur, São Paulo Turismo – SPTuris, Secretaria Municipal de Esportes e Lazer – SEME, Vicente Rosolia, Miguel Calderaro Giacomini

Objeto: Análise do Contrato 019/2020-SMTUR e do Termo de Aditamento nº 01, firmados entre a Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR) e a São Paulo Turismo S.A (SPTuris) e do Termo de Aditamento nº 02 firmado entre a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME/SEL) e a São Paulo Turismo S.A (SPTuris).

Valor: R\$ 33.338.680,22

Período: 11/11/2020 a 15/08/2021

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho o voto do Conselheiro Relator, divirjo, contudo, no tocante à preliminar arguida pelo Sr. Miguel Giacomini, cujo pedido de ilegitimidade passiva acolho, pois, à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, impõe-se a necessária delimitação precisa das atribuições e responsabilidades dos agentes públicos envolvidos

TCM, 16 de junho de 2025.

ROBERTO TANZI
BRAGUIM:03999981873
1873

Assinado de forma digital por
ROBERTO TANZI
BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.06.16 11:42:08
-03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

FBC/RB.