



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Chefia de Gabinete

Viaduto do Chá, 15, 10º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone: 3113-8269

Ofício nº 086431757/2023/CGM-G

Assunto: Encaminhamento de Relatório de Auditoria da Ordem de Serviço nº 132/2019/CGM-AUDI

Senhor **Presidente**,

Cumprimentando-o cordialmente, nos termos do artigo 75 da Constituição Federal, venho informar que foi publicado o Relatório de Auditoria da O.S nº 132/2019/CGM-AUDI, cujo objeto foi analisar a contratação efetivada pela São Paulo Turismo S/A (SPTuris) relativa ao apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2019 – Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I dos Blocos e Afoxé (Processo de Compras nº 442/2018), bem como as respectivas prestações de contas.

Os Relatórios são disponibilizados no seguinte *link*:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/relatorios/index.php?p=172575

Ao ensejo, aproveito para renovar a expressão de minha elevada consideração.

Respeitosamente,

THALITA ABDALA ARIS

Chefe de Gabinete

Excelentíssimo Senhor

Doutor **MILTON LEITE**

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo



Thalita Abdala Aris
Chefe de Gabinete
Em 13/07/2023, às 11:47.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **086431757** e o código CRC **6FD9BA2C**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 6067.2019/0018261-2

SEI nº 086431757



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

COORDENADORIA DE AUDITORIA GERAL

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ORDEM DE SERVIÇO Nº 132/2019/CGM-AUDI

Unidades Auditadas:

São Paulo Turismo S/A (SPTuris)
Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR)

Período de Realização:

02/09/2019 a 31/03/2020





**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

SUMÁRIO

1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	2
2. METODOLOGIA.....	4
3. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	5
4. CONSTATAÇÕES.....	7
CONSTATAÇÃO 01 – Irregularidade do formato adotado pela SMTUR e pela SPTuris para a contratação da infraestrutura para os eventos do Carnaval 2019.	7
RECOMENDAÇÃO 01	19
RECOMENDAÇÃO 02	22
CONSTATAÇÃO 02 – Ausência de comprovação, pela SMTUR e pela SPTuris, da economicidade da contratação para os itens de infraestrutura.	22
RECOMENDAÇÃO 03	28
CONSTATAÇÃO 03 – Ilegalidade do aditamento contratual, pela SPTuris, para acréscimo nas quantidades e valores dos itens de infraestrutura.....	28
CONSTATAÇÃO 04 – Fragilidade identificada no instrumento contratual firmado junto às agremiações carnavalescas: precariedade da descrição do objeto pela SPTuris.....	36
CONSTATAÇÃO 05 – Fragilidade identificada no instrumento contratual firmado junto às agremiações carnavalescas: precariedade das cláusulas de prestação de contas estipuladas pela SPTuris.....	39
ANEXO I.....	46
ANEXO II.....	49



CIDADE DE
SÃO PAULO
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral

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

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Este trabalho de auditoria, realizado em atendimento à Ordem de Serviço nº 132/2019/CGM-AUDI, teve como **objetivo** analisar a contratação efetivada pela São Paulo Turismo S/A (SPTuris) relativa ao apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2019 – Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I dos Blocos e Afoxé (Processo de Compras nº 442/2018), bem como as respectivas prestações de contas.

Ressalta-se que a referida contratação foi formalizada mediante o Contrato CCN/GCO nº 100/2018, firmado diretamente entre a SPTuris e as agremiações representantes dos grupos carnavalescos envolvidos, e teve seu objeto descrito da seguinte forma:

- (i) Apoio institucional (cachês artísticos) e premiação: R\$ 3.545.509,34 (*três milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e nove reais e trinta e quatro centavos*); e
- (ii) Equipamentos, produtos, serviços, pessoal técnico e operacional, bem como todas as necessidades técnicas para a realização dos desfiles (infraestrutura): R\$ 1.639.226,98 (*um milhão, seiscentos e trinta e nove mil, duzentos e vinte e seis reais e noventa e oito centavos*).

Cumpra também destacar que não houve procedimento licitatório para o ajuste, sendo que a SPTuris adotou como justificativa a inexigibilidade de licitação.

Ademais, considerando que a contratação objeto desta auditoria estava vinculada ao Contrato nº 001/2018-SMTUR (Processo SEI nº 6076.2018/0000021-0), anteriormente firmado entre a Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR) e a SPTuris para a organização do Carnaval 2019, a Equipe de Auditoria considerou pertinente e necessário adicionar este contrato ao escopo das análises, de modo a avaliá-lo conjuntamente com o Contrato CCN/GCO nº 100/2018 no tocante aos aspectos específicos em que haveria conexão e interdependência entre os dois ajustes.

Do resultado dos trabalhos, destacam-se a principal constatação e a respectiva recomendação:

CONSTATAÇÃO 01 – Irregularidade do formato adotado pela SMTUR e pela SPTuris para a contratação da infraestrutura para os eventos do Carnaval 2019.

Verificou-se a ilegalidade do formato de contratação utilizado para a organização do Carnaval 2019, uma vez que os itens de infraestrutura – os quais poderiam ser fornecidos por diversas empresas do mercado – foram contratados diretamente junto às agremiações carnavalescas, sem o devido procedimento licitatório e sem justificativa válida para a inexigibilidade de licitação.

Principal recomendação: Recomenda-se que, caso incumbida da organização do Carnaval Paulistano nos próximos anos, a SPTuris particione a contratação relativa à realização dos eventos em dois ou mais processos de contratação distintos, a saber:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

- (i) Um contrato, efetivado através de inexigibilidade de licitação, para o apoio institucional ao Carnaval 2019, abrangendo os cachês artísticos às agremiações e a premiação; e
- (ii) Um ou mais contratos, firmados mediante a instauração do devido procedimento licitatório, para o fornecimento do apoio logístico e operacional (infraestrutura) à realização dos eventos.

Sugere-se, então, o encaminhamento deste Relatório à Corregedoria Geral do Município, ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo e à Câmara Municipal de São Paulo.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

2. METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria, abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Análise de processos e documentos.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

3. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cumpre registrar que, após o encaminhamento da Solicitação de Auditoria Final à SPTuris (doc. SEI nº 024252010), esta Unidade manifestou-se mediante o doc. SEI nº 025471426 e, dentre os elementos apresentados em sua manifestação, **a SPTuris informou que o contrato objeto da auditoria (Contrato CCN/GCO nº 100/2018) está correlacionado com o Contrato nº 001/2018-SMTUR**, firmado junto à SMTUR, e indicou que a vinculação entre os dois contratos supostamente justificaria alguns dos apontamentos.

Desse modo, tendo em vista as justificativas oferecidas pela SPTuris e a vinculação entre os contratos, a Equipe de Auditoria considerou pertinente e necessário adicionar o Contrato nº 001/2018-SMTUR (Processo SEI nº 6076.2018/0000021-0) ao escopo das análises, de modo a avaliá-lo conjuntamente com o Contrato CCN/GCO nº 100/2018, no tocante aos seguintes aspectos específicos, em que haveria conexão e interdependência entre os dois ajustes:

- (i) Verificação da regularidade do formato adotado pela SMTUR e SPTuris para a contratação da infraestrutura dos eventos; e
- (ii) Análise da adequação da justificativa dos preços pagos às agremiações carnavalescas a título de infraestrutura.

Assim, ressalta-se que, além do Contrato CCN/GCO nº 100/2018, a Equipe de Auditoria também analisou o processo referente ao Contrato nº 001/2018-SMTUR para o desenvolvimento das Constatações 01 e 02, a saber:

Constatação 01 – Irregularidade do formato adotado pela SMTUR e pela SPTuris para a contratação da infraestrutura para os eventos do Carnaval 2019.

Constatação 02 – Ausência de comprovação, pela SMTUR e pela SPTuris, da economicidade da contratação para os itens de infraestrutura.

Portanto, as duas constatações supracitadas foram atribuídas, conjuntamente, às duas Unidades envolvidas (SPTuris e SMTUR).

Já as Constatações 03, 04 e 05, abaixo mencionadas, foram desenvolvidas com base exclusivamente na análise do Contrato CCN/GCO nº 100/2018 (escopo original dos trabalhos), e, com isso, foram atribuídas tão somente à SPTuris:

Constatação 03 – Ilegalidade do aditamento contratual, pela SPTuris, para acréscimo nas quantidades e valores dos itens de infraestrutura.

Constatação 04 – Fragilidade identificada no instrumento contratual firmado junto às agremiações carnavalescas: precariedade da descrição do objeto pela SPTuris.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Constatação 05 – Fragilidade identificada no instrumento contratual firmado junto às agremiações carnavalescas: precariedade das cláusulas de prestação de contas estipuladas pela SPTuris.

Registradas as informações preliminares, o próximo item relata as constatações deste trabalho, as quais correspondem aos achados de auditoria. Para cada constatação, serão apresentadas:

- (i) a manifestação da unidade, o plano de providências e o prazo de implementação, conforme respostas concedidas pela São Paulo Turismo S/A (SPTuris) e/ou Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR);
- (ii) a análise final da Equipe de Auditoria, seguida das recomendações endereçadas às Unidades para fins de providências e tomada de decisões, conforme o caso.

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

4. CONSTATAÇÕES

CONSTATAÇÃO 01 – Irregularidade do formato adotado pela SMTUR e pela SPTuris para a contratação da infraestrutura para os eventos do Carnaval 2019.

1.1 – Ilegalidade da contratação de infraestrutura, pela SPTuris, através de inexigibilidade de licitação.

Em análise do Processo de Compras nº 442/2018, referente à contratação auditada, verifica-se, às **fls. 1110-1112**, que o objeto contratual foi descrito da seguinte forma:

II – Do Objeto

2 – O objeto do presente contrato é o apoio institucional que inclui, além dos cachês artísticos, os custos referentes à premiação, equipamentos, produtos, serviços, pessoal técnico e operacional, enfim, todas as necessidades técnicas das agremiações, em suas respectivas apresentações, com verba proveniente do Contrato nº 001/2018-SMTUR, assinado entre a PREFEITURA DE SÃO PAULO e a SPTURIS.

[...]

2.3 – A previsão no Contrato entre SPTURIS e PREFEITURA DE SÃO PAULO para o repasse às agremiações com a finalidade de realizar os desfiles do Carnaval 2019 referente às escolas dos Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I de Blocos e Afoxé é de R\$ 5.184.736,36 (cinco milhões cento e oitenta e quatro mil setecentos e trinta e seis reais e trinta e seis centavos), distribuídos da seguinte forma:

2.3.1 – R\$ 3.545.509,34 (três milhões quinhentos e quarenta e cinco mil quinhentos e nove reais e trinta e quatro centavos), a título de apoio institucional (cachê artístico) e premiação, conforme o ANEXO 01.

2.3.2 – R\$ 1.639.226,98 (um milhão seiscentos e trinta e nove mil duzentos e vinte e seis reais e noventa e oito centavos), a título de equipamentos, produtos, serviços, pessoal técnico e operacional, enfim todas as necessidades técnicas para a realização dos desfiles (infraestrutura), conforme o ANEXO 02. (grifos nossos)

Relativamente à modalidade de licitação adotada pela SPTuris para a contratação do objeto supracitado, nota-se, pela verificação do processo de compras, que não houve procedimento licitatório, sendo que o despacho autorizativo da contratação direta (**fl. 1106**), emitido pelo Diretor de Turismo, traz a seguinte fundamentação legal:

Esta contratação está fundamentada no artigo 30 da Lei Federal 13.303/16 e no artigo 152 'caput' do Regulamento de Licitações e Contratos da São Paulo Turismo.

Assim, esta Diretoria de Turismo AUTORIZA a contratação e encaminha à DAF para ciência e autorização, e posterior envio à DPR para ratificação.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

O artigo 30 da Lei Federal nº 13.303/2016, utilizado como justificativa para a contratação direta pela Unidade, faz menção às hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme transcrição abaixo. Assim, a SPTuris alegou que a licitação era inexigível, posto ser supostamente inviável a competição para o fornecimento de todo o objeto.

Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

I - aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo;

II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;*
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;*
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;*
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;*
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;*
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*
- g) restauração de obras de arte e bens de valor histórico. (grifo nosso)*

Ainda no tocante à fundamentação legal adotada pela SPTuris, o parecer jurídico emitido pela Gerência Jurídica (GJU) da Unidade (**fls. 1091-1096**), assinado pelo Chefe da Coordenadoria Jurídica Empresarial e Cível, assim ratificou o entendimento de que a licitação era inexigível para o objeto pretendido:

II – Fundamentação

4. A licitação, como se sabe, é o procedimento administrativo próprio para contratação de particular pelo Poder Público para oferecimento de bens e serviços, visando, com isso, a garantir a observância da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (art. 31, caput, da Lei Federal nº 13.303/16). No entanto, calcada na própria Constituição Federal, quando ressalva “os casos especificados na legislação” (art. 37, XXI), a lei estabelece hipóteses que a obrigatoriedade inexistente.

*5. Uma das formas em que a licitação deixa de ser obrigatória é a **inexigibilidade**, que abarca situações em que a competição é simplesmente inviável porque existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração. A Lei Federal nº 13.303/16 assim disciplinou-a:*

[...]

6. Embora o legislador haja optado por descrever situações em que a inexigibilidade de licitação terá lugar, fato é que se trata de uma imposição extranormativa que, diante da complexidade do



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

mundo real, é conducente ao estabelecimento de uma fórmula geral, consubstanciada no caput do art. 30 da Lei Federal nº 13.303/16 pela expressão “quando houver inviabilidade de competição”, consistente na ausência de pressupostos lógicos: “a) quando o objeto pretendido é singular, sem equivalente perfeito. Neste caso, por ausência de outros objetos que atendam à pretensão administrativa, resultará unidade de ofertantes, pois, como é óbvio, só quem dispõe dele poderá oferecê-lo; b) quando só há um ofertante, embora existam vários objetos de perfeita equivalência, todos, entretanto, disponíveis por um único sujeito”.

7. Pois bem, o Carnaval é um evento que integra o calendário oficial do Município de São Paulo, conforme Lei Municipal 14.485/07. É costumeira a contratação pela Prefeitura de São Paulo da São Paulo Turismo S.A. para a organização, divulgação, comercialização, controle e fiscalização referentes às apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos, repassando-se a verba necessária para tanto, que inclui ora a contratação de entidade que as representa, ora a contratação de pessoas jurídicas que representam as associações que farão as apresentações, como é o caso das 04 agremiações descritas no processo às fls. 1054/1062: Brinco da Marquesa (Grupo II e Afoxé), Unidos de Guaianases (Grupo III), Isso Mesmo (Grupo IV), Mocidade Independente da Mooca (Blocos Especiais e Grupo I dos Blocos) e Mocidade Independente da Zona Leste (Infraestrutura), restando, assim, inviável a competição, nos termos do contrato de fls. 1043/1053.

[...]

III – Conclusão

20. Posto isso, entendo pela inexigibilidade de licitação para contratação das agremiações e afoxé descritos abaixo para os desfiles relativos ao Carnaval 2019, por envolver singularidade do objeto [...].

Ocorre que a justificativa de inexigibilidade de licitação **não pode ser utilizada para a contratação da infraestrutura**, pois, tendo em vista a relação de itens constante do Anexo II do instrumento contratual, os produtos, equipamentos e serviços pretendidos a título de apoio para infraestrutura possuem inúmeros potenciais fornecedores no mercado.

A tabela abaixo apresenta a relação dos itens previstos no Anexo 02 (apoio para infraestrutura) do Contrato CCN/GCO nº 100/2018:

Tabela I – Anexo 02 do Contrato CCN/GCO nº 100/2018 (fl. 1132): relação de itens componentes da infraestrutura

CATEGORIA	DESCRIPTIVO	QTDE	VALOR
Brigadistas	Contratação de profissionais para apoio às alegorias	55	R\$ 5.694,50
Camisetas	Para uniforme da equipe de produção, apoio e coordenação	967	R\$ 6.263,95
Comissão Julgadora	Cachê	267	R\$ 102.501,00
	Hospedagem		
	Transporte		
	Alimentação		
	Cabines	68	R\$ 34.167,00
	Materiais de escritório diversos	-	R\$ 6.833,40



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Comunicação de produção	Rádio tipo nextel	36	R\$ 7.972,30
Container	Para equipe operacional e de produção dos desfiles	24	R\$ 47.833,80
Contratação de RH	Apoio 1 e 2	342	R\$ 11.389,00
	Locutores	5	R\$ 2.847,00
	Assessoria jurídica	1	R\$ 20.500,20
	Controle de catraca	-	R\$ 1.366,68
	Coordenação desfile e tipo 1	40	R\$ 74.028,50
	Controle de acesso	399	R\$ 45.556,00
	Assessoria de imprensa	1	R\$ 5.694,50
Cronometragem	Locação de cronômetro para desfiles nos bairros	14	R\$ 5.694,50
Iluminação	Sistema completo de iluminação profissional (com geradores de energia e cabeamento) para os desfiles nos bairros, incluindo as cabines dos jurados e as de fiscalização. Especificação mínima: 120 refletores completos com lâmpadas de multivapores metálicos	4	R\$ 339.392,20
Instalações elétricas	Material elétrico e instalação complementares	4	R\$ 1.366,68
Maquinário pesado	Locação de maquinário e respectiva operação para movimentação e transporte de alegorias (guinchos, guindastes, empilhadeiras, etc) para os bairros	34	R\$ 31.980,57
Material gráfico	Flyers, folhetos, panfletos e panfletagem para divulgação de informações pertinentes aos desfiles	22700	R\$ 6.833,40
Mobiliário	Locação de cadeiras para apoio aos jurados e equipe	137	R\$ 911,12
	Locação de mesas para apoio aos jurados e equipe	30	
Registro fotográfico	Filmagens técnicas de todos os desfiles (concurso)	5	R\$ 15.405,88
	Fotógrafo / fotos técnicas dos desfiles (concurso)	6	R\$ 4.555,60
Sonorização	Sistema completo de sonorização para os desfiles nos bairros (com fornecimento de mão-de-obra e geradores de energia)	3	R\$ 271.058,20
Transporte de apoio	Locação de veículos e uso de combustível para equipe de produção	-	R\$ 7.402,85
	Motofrete para entrega de documentos	17	R\$ 1.138,90
Transporte de componentes	Locação de ônibus para transporte de componentes	920	R\$ 580.839,00
TOTAL BRUTO			R\$ 1.639.226,98

Da análise dos itens arrolados no Anexo 02, depreende-se que, com a possível exceção do cachê para a comissão julgadora e dos locutores, todos os demais produtos, equipamentos e serviços poderiam ser fornecidos por diversas empresas do mercado, sendo descabida a alegação de que a licitação é inexigível para tais itens. Na verdade, **não há que se falar em singularidade ou impossibilidade de competição para a infraestrutura.**



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Restam claras as seguintes súmulas do Tribunal de Contas da União, que orientam toda a Administração Pública em matéria de contratações, naquilo que tange à inexigibilidade do dever de licitar do ente estatal:

SÚMULA TCU 39: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

SÚMULA TCU 252: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado. (grifos nossos)

Adicionalmente, cumpre destacar que o cachê artístico e a infraestrutura são componentes distintos e independentes do objeto. Conforme já demonstrado, o próprio instrumento contratual discriminou, em sua cláusula 2.3, a diferenciação entre o montante a ser pago a título de cachê e premiação e o montante correspondente aos itens de infraestrutura.

A Equipe de Auditoria ressalta que a hipótese de inexigibilidade é aplicável apenas à parcela do objeto correspondente aos cachês artísticos e à premiação, uma vez que, neste caso, considerando a natureza das apresentações carnavalescas, realmente não existe a possibilidade de um certame licitatório.

Por outro lado, como a infraestrutura é composta de bens e serviços comuns de apoio logístico/operacional, além de ser notoriamente independente dos cachês artísticos, nota-se que a inclusão dos itens de infraestrutura no escopo da contratação direta configura afronta ao inciso I do artigo 30 da Lei Federal nº 13.303/2016, onde se lê:

Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

I - aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; (grifo nosso)

A singularidade alegada nos autos do processo está relacionada às apresentações das agremiações e blocos, e não à infraestrutura de apoio para a realização dos eventos.

Outra evidência de que a hipótese de inexigibilidade de licitação não pode ser aplicada aos itens de infraestrutura corresponde à ocorrência, na contratação em apreço, de subcontratação dos itens relacionados no Anexo 02 do contrato. Consoante se verifica nos comprovantes às **fls. 2425-2582**, a agremiação contratada pela SPTuris como responsável pela infraestrutura, Mocidade Independente da Zona Leste (CNPJ: 50.266.212/0001-93), subcontratou todos os itens de fornecimento relativos à infraestrutura dos eventos. Foram apresentados, inclusive, contratos de prestação de serviços e comprovantes de pagamento junto a terceiros.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Há já precedente jurisprudencial evidente e inequívoco intimamente correlacionado ao objeto deste trabalho de auditoria, sendo trazido pelo Acórdão 6504/2019, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, em que se observa em seu enunciado e posteriores embasamentos:

Enunciado

Serviços de fornecimento de infraestrutura para a realização de shows devem ser contratados mediante licitação na modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, pois são serviços de natureza comum, passíveis de serem prestados por diversas e diferentes empresas, uma vez que se baseiam em especificações e padrões conhecidos e usuais de mercado.

17. Neste ponto, considero que serviços de fornecimento de infraestrutura para a realização de shows tratam-se de serviços de natureza comum, sendo passíveis de serem prestados por diversas e diferentes empresas, pois se baseiam em especificações e padrões conhecidos e usuais de mercado. A argumentação de que determinado serviço é complexo ou especializado, por utilizar diversos equipamentos e tecnologias, não descaracteriza, a princípio, que esse mesmo serviço também tenha natureza comum se constatado que sua prestação segue padrões estabelecidos, que atendem protocolos, métodos e técnicas conhecidos por diferentes prestadores, e capazes de revestir tal serviço com um caráter eminentemente objetivo.

18. Tal posicionamento determina a utilização da modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, para a contratação do referido serviço, consoante entendimento predominante desta Corte de que é obrigatório o seu uso para a aquisição de bens e serviços comuns (Acórdãos 1.046/2014, 2.174/2012, 1.996/2011, 872/2010 e 2.664/2007, do Plenário). (grifos nossos)

Quanto à ocorrência de subcontratação, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme o trecho abaixo transcrito, extraído do Acórdão 1183/2010-Plenário, ensina que, no caso de inexigibilidade, não cabe a subcontratação do objeto:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.3. alertar o MRE para a obrigatoriedade de:

9.3.2. evitar previsão da possibilidade de subcontratação de parte do objeto em contratos firmados com inexigibilidade de licitação com base no art. 25 da Lei 8.666/1993; (grifo nosso)

Além disso, a ocorrência de subcontratação dos produtos e serviços de infraestrutura também comprova que a Mocidade Independente da Zona Leste não era, de forma alguma, a única organização apta a fornecê-los para a SPTuris. Como demonstrado nos autos do processo, o fornecimento da infraestrutura coube, na verdade, a várias outras empresas de diversos ramos de atuação, o que evidencia a ilegalidade da inclusão da infraestrutura na contratação direta.

A Equipe de Auditoria salienta que, de modo a respeitar a legislação vigente, a SPTuris deveria ter particionado o objeto em duas ou mais contratações distintas, a saber:

- (i) Um contrato, efetivado através de inexigibilidade de licitação, para o apoio institucional ao Carnaval 2019, abrangendo tão somente os cachês artísticos às agremiações e a premiação; e

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

- (ii) Um ou mais contratos, firmados mediante a instauração do devido procedimento licitatório, para o fornecimento do apoio logístico e operacional (infraestrutura) à realização dos eventos.

Vale ainda registrar que, da infraestrutura, somente os itens referentes ao cachê da comissão julgadora e à contratação dos locutores poderiam ser contratados diretamente, a depender da adequação da justificativa e do embasamento legal utilizado.

Em suma, tendo em vista que os itens de infraestrutura foram indevidamente incluídos na contratação direta, **constata-se que o ajuste em voga foi efetivado de forma ilegal, em desrespeito à Lei Federal nº 13.303/2016 e à jurisprudência consolidada vigente, o que configura burla ao dever de licitar.**

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE

Mediante o **doc. SEI nº 025471426**, encaminhado em 28/01/2020, a **SPTuris** assim se manifestou:

“Segundo as conclusões contidas no relatório, a justificativa de inexigibilidade de licitação não poderia ser utilizada para a contratação de infraestrutura, mas somente para o cachê artístico das agremiações carnavalescas, deste modo deveria a SPTuris licitar os itens contidos no Anexo II do Contrato.

Em que pese esse apontamento, ele não condiz com a natureza e o espírito das contratações atinentes ao evento Carnaval. Para que se tenha a exata dimensão da forma da contratação não basta a análise simplista do contrato CCN/GCO nº 100/2018, é preciso ler e compreender o contrato que o originou, no caso, o Contrato 001/2019-SMTUR.

*Repousa nesse instrumento a chave para se entender toda e qualquer contratação realizada pela SPTuris, no que diz respeito a apoio institucional (cachê) e infraestrutura a ser realizada **PELAS** agremiações carnavalescas.*

*Ao nos debruçarmos sobre o referido contrato, que é por sinal mencionado inúmeras vezes no contrato CCN/GCO nº 100/2018, como sendo a fonte originária de todo o dinheiro **REPASSADO** às agremiações carnavalescas, percebe-se que tanto os numerários relativos ao apoio institucional, quanto a infraestrutura a ser realizada **PELAS** agremiações tem natureza de **REPASSE**, logo tem destinatários certos e determinados, que não é a SPTuris, mas sim as agremiações descritas nas cls. 1.1 do contrato 001/2018-SMTUR, vejamos:*

1.1. Constitui objeto do presente contrato o apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2019, além da organização, divulgação, comercialização, controle e fiscalização referentes às apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos, compreendendo as seguintes atividades:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral

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

1.1.1 Considerando o resultado do concurso relativo ao Carnaval Paulistano 2018, a contratação, pela SPTURIS, de:

• 14 (quatorze) agremiações carnavalescas pertencentes ao Grupo Especial, quais sejam:
• Acadêmicos do Tatuapé, Acadêmicos do Tucuruvi, Águia de Ouro, Colorado do Brás, Dragões da Real, Gaviões da Fiel, Império da Casa Verde, Mancha Verde, Mocidade Alegre, Rosas de Ouro, Tom Maior, Unidos da Vila Maria, Vai-Vai, X-9 Paulistana;
• 08 (oito) agremiações carnavalescas pertencentes ao Grupo de Acesso 1, quais sejam: Barroca Zona Sul, Camisa Verde e Branco, Independente Tricolor, Leandro de Itaquera, Mocidade Unida da Mooca, Nenê de Vila Matilde, Pérola Negra, Unidos do Peruche;
• 12 (doze) agremiações carnavalescas pertencentes ao Grupo de Acesso 2, conforme abaixo descrito:
• Amizade Zona Leste,
• Camisa 12,
• Combinados do Sapopemba
• Dom Bosco,
• Primeira da Cidade Líder
• Estrela do Terceiro Milênio
• Imperador do Ipiranga
• Morro da Casa Verde,
• Torcida Jovem,
• Tradição Albertinense,
• Uirapuru da Mooca,
• Unidos de Santa Bárbara
• 01 (um) Afoxé, qual seja: AFOXÉ FILHOS DA COROA DE DADÁ (Especial)
• 12 (doze) escolas pertencentes ao Grupo II, 12 (doze) escolas pertencentes ao Grupo III, 13 (treze) escolas pertencentes ao Grupo IV, 11 (onze) blocos especiais e 05 (cinco) escolas pertencentes ao Grupo 1 de Blocos e 1 (um) afoxé, qual seja: ILÊ ACHÉ OMO ODÉ, todos discriminados na Planilha III;
• Associação de Bandas e Blocos Carnavalescos de São Paulo – ABASP;
• Associação das Bandas, Blocos e Cordões Carnavalescos do Município de São Paulo – ABBC.

1.1.2. O apoio institucional inclui, além dos cachês artísticos, os demais custos descritos nas Planilhas I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, referentes à premiação, equipamentos, produtos, serviços, pessoal técnico e operacional, enfim toda a infraestrutura utilizada, pelas agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos em suas respectivas apresentações. (G.N.)

Da análise da cláusula acima percebe-se que é inviável realizar qualquer licitação seja para o dinheiro **REPASSADO** a título de apoio institucional, seja para o dinheiro **REPASSADO** a título

**CIDADE DE
SÃO PAULO
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

de infraestrutura, uma vez que ele é destinado e pertence, por disposição contratual expressa, às agremiações carnavalescas e não à SPTuris.

*Tanto é verdade a afirmação acima que a verba destinada exclusivamente à SPTuris para a realização da **INFRAESTRUTURA DO EVENTO**, foi transferida a empresa por meio de um contrato exclusivo de prestação de serviços que foi celebrado entre SMTUR e SPTuris (030/2019-SMTUR).*

*As verbas oriundas deste contrato por possuírem outra natureza jurídica **NÃO DE REPASSE, MAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**, quando manejadas são objeto de licitação, seguindo os ditames da Lei nº 13.303/16 e do Regulamento de Compras da Companhia.*

Assim, resta esclarecido o presente apontamento, sendo que encontram-se presentes, de forma clara e cristalina, no Processo de Compras nº 442/18, os requisitos para a contratação por inexigibilidade tanto da verba destinada ao apoio institucional, quanto a verba destinada a infraestrutura das agremiações carnavalescas, devendo o presente apontamento ser relevado, uma vez que ele é carente de supedâneo jurídico para sustentá-lo.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em primeiro lugar, cumpre destacar que o objetivo desta auditoria não envolve qualquer debate sobre a importância do Carnaval Paulistano, mas sim visa a verificar a regularidade da contratação em voga frente aos normativos aplicáveis.

Na manifestação supratranscrita, a SPTuris indicou que há notória vinculação entre o contrato analisado e o Contrato nº 001/2018-SMTUR, previamente firmado junto à SMTUR, e que este possui natureza de repasse, sendo as agremiações carnavalescas as destinatárias finais dos recursos, inclusive no que se refere à infraestrutura. Isso, segundo a Unidade, justificaria a inexigibilidade de licitação para todo o objeto do Contrato CCN/GCO nº 100/2018.

Não obstante o vínculo existente entre os dois contratos (tratado na Constatação 1.2, a seguir), e a consequente complexidade da contratação em apreço, há uma confusão de conceitos na manifestação da Pasta, principalmente quanto à natureza dos instrumentos contratuais firmados para a organização do Carnaval.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Após a devida análise do Contrato nº 001/2018-SMTUR, verificou-se que, ao contrário do indicado pela SPTuris, trata-se, na verdade, de um **contrato administrativo de prestação de serviços** – e não de um mero repasse de recursos.

Relativamente ao conceito de “contrato de repasse”, cumpre mencionar a definição contida no Decreto Federal nº 6.170/2007:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios e os contratos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...)

II - contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. (grifo nosso)

Assim, verifica-se que o conceito de “contrato de repasse” não se aplica ao caso concreto em voga, pois a situação analisada neste relatório não guarda qualquer relação com a condição estipulada no normativo supratranscrito.

Em consulta ao Termo de Contrato nº 001/2018-SMTUR (doc. SEI nº 012290808), nota-se que **a SMTUR contratou a SPTuris para organizar o Carnaval 2019, mediante o pagamento de uma taxa de administração de 4% como remuneração pelos serviços prestados,** conforme as figuras abaixo:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

TERMO DE CONTRATO N.º 001/2018 - SMTUR

CONTRATANTE: PREFEITURA DE SÃO PAULO
Secretaria Municipal de Turismo

CONTRATADA: SÃO PAULO TURISMO S/A.

OBJETO: Apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2019, além da organização, divulgação, comercialização, controle e fiscalização referentes às apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos.

Figura I – Excerto do Termo de Contrato n.º 001/2018-SMTUR (doc. SEI n.º 012290808) – pág. 01

TERMO DE CONTRATO N.º 001/2018 - SMTUR

A **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PMSP**, através da Secretaria Municipal de Turismo, inscrita no C.N.P.J. n.º 31.560.607/0001-50, com sede no Viaduto do Chá n.º 15, neste ato, representada pelo senhor Chefe de Gabinete IVAN TEIXEIRA DA COSTA BUDINSKI, conforme Portaria 02/2018-SMTUR doravante denominada simplesmente CONTRATANTE, e, de outro, a **SÃO PAULO TURISMO S/A**, sociedade de economia mista, com sede nesta Capital, na Avenida Olavo Fontoura, n.º. 1209, inscrita no CNPJ/MF sob n.º. 62.002.886/0001-60, Inscrição Estadual n.º. 104.969.196.117, neste ato representado por seu Diretor Presidente senhor **ANDRE RODRIGO SANCHES**, portador da cédula de identidade RG n.º 3.818.902-1 e inscrito no CPF sob n.º 012.237.358-85 e por seu e por seu Diretor de Turismo senhor **ANTONIO EDUARDO COLTURATO**, RG. n.º 7.986.011-SSP/SP, CPF n.º 035.152.998-58, têm entre si justo e acertado o presente Contrato de Prestação de Serviços, celebrado com dispensa de licitação, nos termos da autorização contida no processo administrativo n.º. 6076.2018/0000021-0e e no disposto no artigo 25 “caput”, da Lei Federal n.º. 8.666/93 e alterações combinado com a Lei Municipal n.º 13.278/02, o qual reger-se-á pelas cláusulas que seguem:

Figura II – Excerto do Termo de Contrato n.º 001/2018-SMTUR (doc. SEI n.º 012290808) – pág. 02



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

2.1. O valor total estimado deste contrato é de **R\$ 39.702.961,91** (trinta e nove milhões e setecentos e dois mil e novecentos e sessenta e um reais e noventa e um centavos), conforme detalhamento contido na Planilha I (Resumo Financeiro), nele incluídos os impostos, taxa de administração, encargos e demais despesas, podendo ser alterado dentro dos limites legais, nos termos do artigo 65 da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, face à inclusão, modificação ou cancelamento de serviços.

2.1.1. A taxa de administração da Contratada, prevista no item 2.1, é estimada na porcentagem de 4% (quatro por cento) aplicada exclusivamente sobre o valor total do apoio institucional e repasse para infraestrutura e remunerará todos os serviços de gestão contratados (organização, divulgação, comercialização, controle e fiscalização do carnaval), devendo estar discriminada na Nota Fiscal emitida pela Contratada.

Figura III – Excerto do Termo de Contrato nº 001/2018-SMTUR (doc. SEI nº 012290808) – pág. 03

Dessa forma, o contrato firmado entre a SMTUR e a SPTuris não corresponde a um contrato de repasse (nem a eventual parceria mediante repasse de recursos públicos). Com efeito, o ajuste em questão configura um contrato administrativo de prestação de serviços, regido pela Lei de Licitações, como se vê no próprio instrumento contratual (Figura II).

Coube à SPTuris, portanto, organizar o Carnaval 2019, e os contratos posteriormente firmados por esta empresa para operacionalizar os eventos, por sua vez, deveriam ser efetivados em observância à Lei Federal nº 13.303/2006, aplicável às licitações e contratos de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ainda com relação ao vínculo entre o Contrato CCN/GCO nº 100/2018 e o Contrato nº 001/2018-SMTUR, a SPTuris, em sua manifestação, indicou a cláusula 1.1.2 deste último (Figura IV) como justificativa da inexigibilidade de licitação para os itens de infraestrutura, uma vez que tais itens teriam “*destinatários certos e determinados*” (as agremiações carnavalescas):

1.1.2. O apoio institucional inclui, além dos cachês artísticos, os demais custos descritos nas Planilhas I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, referentes à premiação, equipamentos, produtos, serviços, pessoal técnico e operacional, enfim toda a infraestrutura utilizada, pelas agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos em suas respectivas apresentações.

Figura IV – Excerto do Termo de Contrato nº 001/2018-SMTUR (doc. SEI nº 012290808) – pág. 03

Em análise da referida cláusula, verifica-se nova inconsistência na manifestação da SPTuris, pois a cláusula 1.1.2 tão somente indica que a infraestrutura seria **utilizada** pelas agremiações (e não que seria fornecida por elas).

**CIDADE DE
SÃO PAULO**
**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**
Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Na verdade, após análise adicional, a Equipe de Auditoria verificou que a cláusula do Contrato nº 001/2018-SMTUR que vinculou a infraestrutura à responsabilidade das agremiações foi a cláusula 2.4. Ocorre que, conforme demonstrado na **Constatação 1.2**, a previsão da cláusula 2.4 foi **contrária à lei e, portanto, não pode prevalecer**. Assim, tal dispositivo não é justificativa válida e adequada para a contratação direta dos itens de infraestrutura junto às agremiações.

Quanto à utilização do termo “repassa” pela SMTUR em cláusulas do Contrato nº 001/2018-SMTUR, que possivelmente contribuiu para a confusão de conceitos envolvendo a natureza da contratação, a **Constatação 1.2** também esclarece a inadequação do uso deste termo para o ajuste em questão.

Outrossim, considerando que a SPTuris assinou o Contrato CCN/GCO nº 100/2018 junto à SMTUR como empresa contratada, era também dever da Gerência Jurídica da SPTuris (GJU) verificar a adequação do formato de contratação adotado e a regularidade das cláusulas estipuladas neste instrumento contratual frente aos normativos aplicáveis.

Adicionalmente, a SPTuris não trouxe, em sua manifestação, quaisquer elementos que comprovassem que somente as próprias agremiações carnavalescas estariam aptas a fornecer a infraestrutura adequada para os eventos. Ainda, é importante ressaltar que, como demonstrado na **Constatação 2.1**, tampouco houve a comprovação de que os preços pagos a título de infraestrutura eram compatíveis com os respectivos valores de mercado à época.

Como já explanado anteriormente, com a possível exceção do cachê para a comissão julgadora e dos locutores, todos os demais produtos, equipamentos e serviços que compõem a infraestrutura poderiam ser fornecidos por diversas empresas do mercado, o que afasta a hipótese da inexigibilidade de licitação.

Por todo o exposto, resta corroborado o teor da constatação em comento, qual seja, de que o Contrato CCN/GCO nº 100/2018 foi efetivado de forma ilegal, em desrespeito à Lei Federal nº 13.303/2016 e à jurisprudência vigente, uma vez que os itens de infraestrutura foram indevidamente incluídos na contratação direta.

Por fim, a SPTuris não apresentou um plano de providências para evitar que a irregularidade apontada volte a ocorrer nos próximos anos.

RECOMENDAÇÃO 01:

Recomenda-se que, caso incumbida da organização do Carnaval Paulistano nos próximos anos, a SPTuris particione a contratação relativa à realização dos eventos em dois ou mais processos de contratação distintos, a saber:

- (i) Um contrato, efetivado através de inexigibilidade de licitação, para o apoio institucional ao Carnaval 2019, abrangendo os cachês artísticos às agremiações e a premiação; e

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

- (ii) Um ou mais contratos, firmados mediante a instauração do devido procedimento licitatório, para o fornecimento do apoio logístico e operacional (infraestrutura) à realização dos eventos.

1.2 – Inadequação da previsão, no instrumento contratual, pela SMTUR, de que a infraestrutura necessária para as apresentações carnavalescas seria de responsabilidade das próprias agremiações, configurando conseqüente ingerência em relação ao dever de licitar da SPTuris.

Em consulta ao Contrato nº 001/2018-SMTUR, firmado entre a SMTUR e a SPTuris para a organização do Carnaval 2019, verifica-se a existência, na cláusula 2.4, da previsão de que a infraestrutura necessária para as apresentações do Carnaval 2019 seria de responsabilidade das próprias agremiações, a serem posteriormente contratadas pela SPTuris:

*“2.4. O valor do **repass** relativo à infraestrutura necessária à apresentação das agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos, **de responsabilidade das referidas entidades**, será de R\$ 8.425.546,39 (oito milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, quinhentos e quarenta e seis reais e trinta e nove centavos), conforme discriminado nas Planilhas V e VI.” (grifos nossos)*

Dessa forma, depreende-se que a própria SMTUR estabeleceu, no instrumento contratual firmado junto à SPTuris, que caberia às entidades carnavalescas providenciar e fornecer todo o apoio logístico e de infraestrutura para a operacionalização dos eventos, mediante o “repass” dos recursos financeiros pela SPTuris.

Em outras palavras, o Contrato nº 001/2018-SMTUR não somente *terceirizou* a organização do Carnaval 2019 à SPTuris, mas também já sedimentou a *quarteirização* – da SPTuris às agremiações – do fornecimento da infraestrutura dos eventos.

Ocorre que, conforme demonstrado na **Constatação 1.1**, a contratação direta das agremiações para o fornecimento do apoio logístico e de infraestrutura consistiu em irregularidade, uma vez que, consoante os elementos apresentados anteriormente, tais materiais/serviços deveriam ter sido contratados em separado pela SPTuris, mediante o devido procedimento licitatório, assegurando-se a ampla competição e a busca pelo menor preço.

Como relatado na constatação anterior, a inexigibilidade de licitação, alegada pela SPTuris como justificativa para a contratação direta da infraestrutura, não se justificou, uma vez que os itens de infraestrutura poderiam ter sido fornecidos por diversas empresas do mercado e eram independentes dos repasses efetuados a título de cachê artístico.

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Cabe ainda destacar que o caso em voga, no tocante à infraestrutura, não se trata de repasse de recursos às entidades, mas sim de pagamento por serviços contratados, pois o contrato analisado corresponde a um contrato administrativo, ao qual aplicam-se as regras definidas na Lei Federal nº 8.666/93, na Lei Municipal nº 13.278/2002 e nos demais normativos relacionados. Ou seja, **não se trata de parceria com repasse de recursos públicos. Trata-se, na verdade, de contratação de serviços mediante contrato administrativo.**

Pelo exposto, constata-se que houve ingerência, por parte da SMTUR, no procedimento a ser adotado pela SPTuris para a organização e contratação do apoio logístico e infraestrutura para os desfiles, haja vista que a Cláusula 2.4 do Contrato nº 001/2018-SMTUR fixou, de forma irregular e indevida, a condição de que a SPTuris contratasse, diretamente, as próprias agremiações para o fornecimento da infraestrutura.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE

Mediante o **doc. SEI nº 030887303**, encaminhado em 14/07/2020, a SMTUR assim se manifestou:

“Com referência à redação da cláusula 2.4 do contrato 001/2018-SMTUR, fora incluída com base no Contrato 002/2016-SGM, cuja contratação refere-se a execução do Carnaval 2016 (Processo SEI doc. 6011.2016/0000178-1), considerando que a contratação anteriormente realizada recebera parecer favorável emitido por SGM/AJ, a qual nessa oportunidade passo a anexar, sem o apontamento à referida cláusula em comentário.

Esclarecemos ainda que a competência para a realização do Carnaval da Cidade de São Paulo, antes de ser designada à Secretaria Municipal de Turismo, era realizada pela Secretaria de Governo Municipal. Assim, essa pasta buscou subsídios técnicos e jurídicos preexistentes, haja vista se tratar de nova incumbência à SMTUR, em resumo valeu-se dos moldes de contratações anteriores para realização do Carnaval que seja o Contrato 002/2016-SGM.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Dentre as providências adotadas para a realização da próxima contratação e consequente exercício é atribuir a responsabilidade pela infraestrutura para a São Paulo Turismo.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“O prazo para implementação das providências acima descritas serão para o exercício de 2021.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SMTUR informou, em sua manifestação, que a cláusula 2.4 do Contrato nº 001/2018-SMTUR foi elaborada com base em dispositivo semelhante de um contrato anterior firmado pela Secretaria

**CIDADE DE
SÃO PAULO
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

do Governo Municipal (Contrato nº 002/2016-SEATUR), o qual fora aprovado pela Assessoria Jurídica desta Pasta.

No entanto, em análise do Parecer Jurídico relativo à contratação anterior (doc. SEI nº 1200007), verifica-se que a análise da SGM/AJ não fez alusão à cláusula em comento ou às condições constantes da minuta do contrato.

Além disso, é importante destacar que a redação da referida cláusula, ao utilizar o termo “repassa”, causou também uma confusão de conceitos sobre a natureza da contratação, como verificado na análise da Constatação 1.1, o que reforça a inadequação deste dispositivo inserido no ajuste entre a SMTUR e a SPTuris.

Já quanto ao plano de providências apresentado, a SMTUR indicou que o formato da contratação será alterado, com a atribuição da responsabilidade pela infraestrutura dos eventos à SPTuris a partir do próximo exercício.

Assim, resta corroborada a constatação em análise, sendo que a Equipe de Auditoria considera a providência proposta pela SMTUR adequada para evitar que a irregularidade volte a ocorrer nos futuros contratos a serem firmados para a organização do Carnaval Paulistano.

RECOMENDAÇÃO 02:

Caso a organização do Carnaval Paulistano seja novamente conferida à SPTuris nos próximos anos, recomenda-se, conforme o plano de providências proposto pela Unidade, que a responsabilidade pela infraestrutura dos eventos seja atribuída à SPTuris, e não às próprias agremiações carnavalescas.

CONSTATAÇÃO 02 – Ausência de comprovação, pela SMTUR e pela SPTuris, da economicidade da contratação para os itens de infraestrutura.**2.1 – Ausência de comprovação, pela SPTuris, no Processo de Compras nº 442/2018, da economicidade da contratação para os itens de infraestrutura.**

A Lei Federal nº 13.303/2016 dispõe, no art. 30, que, no caso de contratação direta, o processo deve ser instruído com a justificativa do preço:

§ 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral
Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

II - razão da escolha do fornecedor ou do executante;

III - justificativa do preço. (grifo nosso)

Em consulta aos autos do processo, verifica-se que o despacho às fls. 1054-1061 trouxe a seguinte justificativa a respeito dos preços pagos pela SPTuris:

Quanto ao valor pago pela contratação, esclarecemos que o mesmo é determinado pela Prefeitura de São Paulo, cabendo a São Paulo Turismo, após recebimento da verba, repassá-la às entidades contratadas.

De forma complementar, o parecer jurídico emitido pela GJU (fls. 1091-1096) também abordou a justificativa dos preços:

13. O valor estimado da contratação é de R\$ 5.184.736,32 (cinco milhões cento e oitenta e quatro mil setecentos e trinta e seis reais e trinta e dois centavos). Consta dos autos que trata-se de numerário definido pela própria Prefeitura de São Paulo e que seria, portanto, imodificável pela São Paulo Turismo S.A., sendo essa informação parte da justificativa do preço, nos termos do inciso III, do § 3º, do art. 30 da Lei Federal nº 13.303/16, diante das peculiaridades que normalmente envolvem as contratações de apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos.

Depreende-se que as justificativas acima fazem alusão ao Termo de Contrato nº 001/2018-SMTUR (fls. 1043-1053), através do qual a Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR) havia contratado a SPTuris para a organização do Carnaval 2019. Para executar o objeto deste ajuste, a SPTuris firmou, então, o Contrato CCN/GCO nº 100/2018 junto às agremiações. Em outras palavras, a SPTuris “terceirizou” a execução contratual no que se refere à infraestrutura dos eventos.

Ocorre que, como já relatado na Constatação 1.1, os itens de infraestrutura correspondem a bens e serviços comuns, os quais podem ser fornecidos por diversas empresas do mercado. Desse modo, é imprescindível a verificação da adequação dos preços unitários estipulados no Contrato CCN/GCO nº 100/2018 em relação aos valores usualmente praticados no mercado.

No entanto, verificou-se que **não há, nos autos do processo auditado, quaisquer documentos que comprovem a aderência dos preços dos itens de infraestrutura (Tabela I) aos preços de mercado de cada um deles.** Isto é, a economicidade da contratação não foi comprovada pela SPTuris.

Pelo exposto, a Equipe de Auditoria considera a justificativa de preços constante do Processo de Compras nº 442/2018 inadequada para os itens relacionados no Anexo 02 do Contrato CCN/GCO

**CIDADE DE
SÃO PAULO**
**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**
Coordenadoria de Auditoria Geral

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

nº 100/2018, uma vez que não houve, no processo, a comprovação de que os preços pagos a título de infraestrutura são compatíveis com os respectivos valores de mercado.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE

Mediante o **doc. SEI nº 025471426**, encaminhado em 28/01/2020, a SPTuris assim se manifestou:

“Segundo as conclusões contidas no relatório, o presente apontamento tem interface com o anterior, na medida em que se entendeu que a SPTuris ao “terceirizar” a execução contratual dos itens de infraestrutura teria deixado de comprovar a aderência dos preços previstos no contrato aos preços de mercado.

*Mais uma vez pedimos vênica para divergir e reforçar as considerações feitas no item anterior, no qual se esclareceu que o dinheiro enviado às agremiações carnavalescas – seja a título de apoio institucional (cachê), seja a título de infraestrutura – tem **NATUREZA DE REPASSE**, logo não devem e não podem ser licitados, apenas transferidos a quem de direito.*

Deste modo, é absolutamente despicienda qualquer análise da aderência dos itens de infraestrutura aos preços praticados no mercado. Com isso, a justificativa do preço apresentada pela área se encontra dentro dos parâmetros legais vigentes, conforme mencionado no parecer jurídico acostado aos autos do PC nº 442/18.

Assim, diante do vínculo existente entre os apontamentos 1 e 2, bem como em vista dos esclarecimentos apresentados, não há outra coisa senão relevar as conclusões apresentadas já que elas se encontram desprovidas de amparo legal e fático.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em sua manifestação, a SMTUR argumentou que, por se tratar de um “repasse”, não caberia qualquer análise quanto à aderência dos preços pagos a título de infraestrutura em relação aos respectivos preços de mercado.

Relativamente à alegação de que a contratação possui natureza de repasse, conforme já exposto na análise da Constatação 1.1, verifica-se que, na realidade, o Contrato nº 001/2018-SMTUR corresponde a um contrato administrativo, em que a SPTuris é contratada pela SMTUR para prestar o serviço de organização do Carnaval 2019, assim como o Contrato CCN/GCO nº



Coordenadoria de Auditoria Geral

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

100/2018, por sua vez, é um contrato administrativo entre a SPTuris e as agremiações carnavalescas para a realização dos eventos.

Com isso, evidencia-se, uma vez mais, a confusão de conceitos envolvendo o formato de contratação adotado. Por se tratar de um contrato administrativo, o Processo de Compras nº 442/2018 deveria obedecer aos ditames da Lei Federal nº 13.303/2006, aplicável às compras e contratos da SPTuris, bem como do Regulamento Interno de Licitações e Contratos desta empresa, o que significa que deveria constar, dos autos do processo, adequada justificativa do preço pago para o objeto contratado.

Ocorre que, como explanado no teor desta constatação, a justificativa constante do Processo de Compras nº 442/2018 é inadequada, pois não houve qualquer comprovação quanto à economicidade da contratação para os itens de infraestrutura.

Em análise complementar, a Equipe de Auditoria examinou também o Processo SEI nº 6076.2018/0000021-0, relativo ao Contrato nº 001/2018-SMTUR, com vistas a verificar se este processo continha a comprovação da economicidade dos preços definidos para os itens de infraestrutura, haja vista a vinculação entre os dois contratos. Entretanto, conforme a **Constatação 2.2** (a seguir), a SMTUR tampouco realizou pesquisa de mercado para estes itens.

Portanto, na prática, os itens de infraestrutura foram contratados sem qualquer pesquisa de mercado ou comprovação da economicidade dos preços pagos, quer pela SPTuris quer pela SMTUR.

2.2 – Ausência de comprovação, pela SMTUR, no Processo SEI nº 6076.2018/0000021-0, da economicidade da contratação para os itens de infraestrutura.

A Lei Federal nº 8.666/93 dispõe, no art. 30, que, no caso de contratação direta, o processo deve ser instruído com a justificativa do preço:

§ 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou do executante;

III - justificativa do preço. (grifo nosso)

Em consulta aos autos do processo SEI nº 6076.2018/0000021-0, verifica-se que o Parecer SGM/AJ Nº 012173534 trouxe os seguintes elementos acerca da justificativa para os preços pagos pela SMTUR:

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

“Visando justificar o preço da contratação, nos temos do art. 26, parágrafo único, inciso III da Lei 8.666/93, CAF realizou pesquisa de mercado relativa à taxa de administração, e pode ser constatado, por meio da tabela resumo juntada no doc 011922622, que o preço oferecido pela futura contratada, mostra-se compatível com os de mercado, estando a pesquisa realizada nos termos da previsão do art. 4º do Decreto 44.279/03, com a redação do Decreto 56.818/16.

[...]

Muito embora o valor principal do contrato seja a taxa de administração, que foi justificada por meio da pesquisa de mercado resumida no quadro de doc 011922622, os valores apresentados nas planilhas anexas à proposta que não forem objeto de prestação de contas devem também ser justificados, em conformidade com o art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei Federal 8.666/93 e com o art. 12 do Dec. 44.279/03, porque compõem a base de cálculo para o preço da contratação (Planilhas II, III e IV), o que pode ser feito por meio da comparação com os valores pagos nos anos anteriores.”

Como resposta à recomendação supratranscrita, emitida pela Assessoria Jurídica da Pasta, o Encaminhamento SMTUR/CAF Nº 012183638 registrou a seguinte justificativa adicional:

“Em atendimento as recomendações da Assessoria Jurídica de SGM atestamos que os valores constantes das Planilhas permanecem vantajosas a Administração, tendo em vista serem os mesmos praticados no Carnaval de 2018.”

Ocorre que, como relatado na Constatação 1.1, os itens de infraestrutura correspondem a bens e serviços comuns, os quais podem ser fornecidos por diversas empresas do mercado. Desse modo, é imprescindível a verificação da adequação dos preços unitários estipulados no Contrato nº 001/2018-SMTUR em relação aos valores usualmente praticados no mercado à época da contratação.

No entanto, verificou-se que não foram juntados, aos autos do processo, quaisquer documentos que comprovassem a vantajosidade dos preços, como alegado no Encaminhamento supracitado. Tampouco foi realizada pesquisa de mercado para os itens componentes da infraestrutura para os eventos. Em suma, **a economicidade da contratação, no que se refere à infraestrutura, não foi devidamente comprovada pela SMTUR.**

Pelo exposto, a Equipe de Auditoria considera a justificativa de preços constante do Processo SEI nº 6076.2018/0000021-0 inadequada para os itens relacionados na Planilha VI do Contrato nº 001/2018-SMTUR, uma vez que não houve, neste processo, a comprovação de que os preços pagos a título de infraestrutura eram compatíveis com os respectivos valores de mercado à época.

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE

Mediante o **doc. SEI nº 030887303**, encaminhado em 14/07/2020, a SMTUR assim se manifestou:

“Com referência a ausência de comprovação de economicidade temos a ressaltar a experiência e incumbência recente da Secretaria Municipal de Turismo na realização da contratação e do Carnaval na Cidade de São Paulo, realizando a contratação com a São Paulo Turismo S/A, atribuiu à ela a responsabilidade de gestão do contrato, inclusive no que diz respeito a economicidade, sendo que posteriormente é adotada a prestação de contas, designando ao fiscal a responsabilidade de auditar todos os valores aplicados nas contratações.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Assim como mencionado no item 1.b, a atribuição da contratação de infraestrutura será atribuída para a São Paulo Turismo S/A, e acatando o que foi sugerido por este d. Órgão, buscando realizar a pesquisa de mercado em todos os itens e infraestrutura para averiguar se os valores demonstrados estão compatíveis aos praticados no mercado, bem como, posterior prestação de contas, como por hábito a contratação de realização de eventos, assim, zelando pela comprovação da economicidade.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“O prazo para implementação das providências acima descritas serão para o exercício de 2021.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Segundo a manifestação da SMTUR, caberia à SPTuris a comprovação da economicidade da contratação.

Contudo, não obstante a já mencionada correlação entre os dois contratos, por se tratar de contrato administrativo submetido às regras da Lei de Licitações, o Processo SEI nº 6076.2018/0000021-0, relativo ao Contrato nº 001/2018-SMTUR, deveria consignar justificativa válida e adequada para os preços, uma vez que a SMTUR fixou, neste ajuste, os valores dos itens de infraestrutura terceirizados à SPTuris.

A Equipe de Auditoria ressalta que ambos os processos verificados (Processo SEI nº 6076.2018/0000021-0 – SMTUR e Processo de Compras nº 442/2018 - SPTuris) deveriam apresentar a justificativa adequada para os preços estipulados nos respectivos contratos, ainda que as duas justificativas fossem vinculadas uma à outra. Todavia, nenhum dos dois processos comprovou a economicidade dos valores relativos à infraestrutura, os quais foram, ao final, pagos às próprias agremiações carnavalescas.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

RECOMENDAÇÃO 03:

Recomenda-se, para os próximos anos, conforme o plano de providências proposto pela Unidade, que, anteriormente à contratação da organização do Carnaval Paulistano, a SMTUR proceda à realização de pesquisa de preços para os valores a serem pagos a título de infraestrutura, de forma a garantir que os preços contratados sejam condizentes com os praticados no mercado, sendo os documentos relativos à pesquisa de preços devidamente juntados ao processo de contratação.

CONSTATAÇÃO 03 – Ilegalidade do aditamento contratual, pela SPTuris, para acréscimo nas quantidades e valores dos itens de infraestrutura.

Conforme o Termo de Aditamento nº 033/2019 (**fls. 1442-1444**), observa-se que o Contrato nº CCN/GCO nº 100/2018 foi alterado para acréscimo de valor aos itens de infraestrutura:

CLÁUSULA PRIMEIRA – Ficam alteradas as cls. 1.2, 2.3, 4.1, 13, 13.7, 14.2 e 14.14 que passam a ter as seguintes redações:

[...]

2.3 – A previsão no Contrato entre SPTURIS e PREFEITURA DE SÃO PAULO para o repasse às agremiações com a finalidade de realizar os desfiles do Carnaval 2019 referente às escolas dos Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I de Blocos e Afoxé é de R\$ 6.141.840,92 (seis milhões cento e quarenta e um mil oitocentos e quarenta reais e noventa e dois centavos), distribuídos da seguinte forma:

2.3.1 – 3.545.509,34 (três milhões quinhentos e quarenta e cinco mil quinhentos e nove reais e trinta e quatro centavos), a título de apoio institucional (cachê artístico) e premiação, conforme o ANEXO 01.

2.3.2 – R\$ 2.596.334,54 (dois milhões quinhentos e noventa e seis mil trezentos e trinta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos), a título de equipamentos, produtos, serviços, pessoal técnico e operacional, enfim todas as necessidades técnicas para a realização dos desfiles (infraestrutura), conforme o ANEXO 02. (grifo nosso)

Quanto ao detalhamento do acréscimo aos itens de infraestrutura, cabe registrar que os valores não foram detalhados no referido termo de aditamento, sendo que constam somente do despacho às fls. **1424-1426**, conforme tabela abaixo:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Tabela II – Detalhamento do acréscimo nos valores dos itens de infraestrutura (fls. 1425-1426)

CATEGORIA	DESCRIPTIVO	TABELA ANTERIOR		TABELA ATUAL	
		QTDE	VALOR	QTDE	VALOR
Brigadistas	Contratação de profissionais para apoio às alegorias	55	R\$ 5.694,50	67	R\$ 7.948,57
Camisetas	Para uniforme da equipe de produção, apoio e coordenação	967	R\$ 6.263,95	1180	R\$ 8.706,08
Comissão Julgadora	Cachê	267	R\$ 102.501,00	480	R\$ 210.258,46
	Hospedagem				
	Transporte				
	Alimentação				
	Cabines	68	R\$ 34.167,00	257	R\$ 146.348,68
	Materiais de escritório diversos	-	R\$ 6.833,40	-	R\$ 9.498,43
Comunicação de produção	Rádio tipo nextel	36	R\$ 7.972,30	44	R\$ 10.961,91
Container	Para equipe operacional e de produção dos desfiles	24	R\$ 47.833,80	27	R\$ 61.500,60
Contratação de RH	Apoio 1 e 2	342	R\$ 11.389,00	417	R\$ 15.830,17
	Locutores	5	R\$ 2.847,00	6	R\$ 4.270,88
	Assessoria jurídica	1	R\$ 20.500,20	2	R\$ 41.000,40
	Controle de catraca	-	R\$ 1.366,68	-	R\$ 1.899,69
	Coordenação desfile e tipo 1	40	R\$ 74.028,50	96	R\$ 203.049,60
	Controle de acesso	399	R\$ 45.556,00	479	R\$ 62.346,64
	Assessoria de imprensa	1	R\$ 5.694,50	1	R\$ 5.694,50
Cronometragem	Locação de cronômetro para desfiles nos bairros	14	R\$ 5.694,50	15	R\$ 7.118,13
Iluminação	Sistema completo de iluminação profissional (com geradores de energia e cabeamento) para os desfiles nos bairros, incluindo as cabines dos jurados e as de fiscalização. Especificação mínima: 120 refletores completos com lâmpadas de multivapores metálicos	4	R\$ 339.392,20	4	R\$ 452.522,93
Instalações elétricas	Material elétrico e instalação complementares	4	R\$ 1.366,68	4	R\$ 1.822,24
Maquinário pesado	Locação de maquinário e respectiva operação para movimentação e transporte de alegorias (guinchos, guindastes, empilhadeiras, etc) para os bairros	34	R\$ 31.980,57	94	R\$ 100.205,79
Material gráfico	Flyers, folhetos, panfletos e panfletagem para divulgação de informações pertinentes aos desfiles	22700	R\$ 6.833,40	27800	R\$ 9.498,43
Mobiliário	Locação de cadeiras para apoio aos jurados e equipe	137	R\$ 911,12	137	R\$ 1.267,98
	Locação de mesas para apoio aos jurados e equipe	30		30	
Registro fotográfico	Filmmagens técnicas de todos os desfiles (concurso)	5	R\$ 15.405,88	6	R\$ 23.108,82



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

	Fotógrafo / fotos técnicas dos desfiles (concurso)	6	R\$ 4.555,60	7	R\$ 6.377,84
Sonorização	Sistema completo de sonorização para os desfiles nos bairros (com fornecimento de mão-de-obra e geradores de energia)	3	R\$ 271.058,20	6	R\$ 542.116,40
Transporte de apoio	Locação de veículos e uso de combustível para equipe de produção	-	R\$ 7.402,85	-	R\$ 10.096,11
	Motofrete para entrega de documentos	17	R\$ 1.138,90	21	R\$ 1.594,46
Transporte de componentes	Locação de ônibus para transporte de componentes	920	R\$ 580.839,00	906	R\$ 651.287,29
TOTAL BRUTO			R\$ 1.639.226,98		R\$ 2.596.334,54

Verifica-se, desse modo, que o aumento global dos preços dos itens foi de **R\$ 957.107,56**, ou **58,39%** em relação ao valor inicial da infraestrutura. Em relação ao valor global do contrato, o acréscimo foi de **18,46%**.

No que se refere ao limite máximo para o acréscimo contratual, a Lei Federal nº 13.303 assim estabelece:

Art. 81. Os contratos celebrados nos regimes previstos nos incisos I a V do art. 43 contarão com cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração, por acordo entre as partes, nos seguintes casos:

[...]

§ 1º O contratado poderá aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (grifo nosso)

Quanto à forma de cálculo do limite supracitado, considerando a **notória independência entre o valor dos cachês artísticos e o valor da infraestrutura**, bem como o princípio administrativo da proporcionalidade, a Equipe de Auditoria considera que **a base de cálculo para aferição do percentual acrescido deve ser o valor inicial dos próprios itens de infraestrutura**, e não o valor global do contrato, o qual engloba também os cachês e premiação – cujos preços não foram objeto de modificação.

Assim, **percebe-se que o acréscimo total ao valor da infraestrutura superou excessivamente (mais do que dobrou) o limite máximo legal de 25% do valor inicial**. Além disso, com exceção dos itens “Assessoria de Imprensa”, “Cronometragem” e “Transporte de Componentes”, todos os demais itens ultrapassaram, individualmente, o limite máximo.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral

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

É pertinente registrar que, de acordo com o despacho às **fls. 1424-1426**, o Gerente de Planejamento e Controle da SPTuris equivocadamente asseverou que a alteração não extrapola os limites legais:

[...] Desta forma, o valor da infraestrutura passou para R\$ 2.596.331,54 (dois milhões quinhentos e noventa e seis mil trezentos e trinta e um reais e cinquenta e quatro centavos) – ou seja – o valor previamente pactuado teve um aumento de 41,61%.

*IV – Segue o detalhamento dos custos da alteração, que **não extrapolam os limites legais** e mantém a equação econômico-financeira do contrato. [...] (grifos nossos)*

O entendimento explicitado pelo Gerente de Planejamento e Controle da SPTuris contraria totalmente o entendimento do Tribunal de Contas da União contido no Acórdão 2059/2013, do Plenário da Corte, cujo enunciado diz:

Enunciado

*Os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, inciso II e § 1º, da Lei 8.666/1993 **devem ser verificados separadamente**, tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens e quantitativos, e **não pelo cômputo final** que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato. (grifos nossos)*

Ainda que o percentual apresentado no despacho esteja subdimensionado – a Equipe de Auditoria calculou um aumento total de 58,39% em relação ao valor inicial da infraestrutura, nota-se que o acréscimo indicado já supera consideravelmente o limite legal, o que evidencia grave equívoco no despacho em questão.

Ainda, chama a atenção a justificativa apresentada pela Gerência Jurídica (GJU) da empresa, sendo que o parecer às **fls. 1427-1429** tratou do caso nos seguintes termos:

Verifica-se que o dispositivo sobredito indica como parâmetro para o cálculo do acréscimo contratual de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor atualizado do contrato.

A princípio, a lei é expressa no sentido de que a base de cálculo do percentual limite para acréscimo é o valor inicial atualizado do contrato (acrescido de eventuais modificações em razão da incidência de institutos voltados à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro – reajuste, repactuação ou revisão).

Contudo, há o entendimento que, quando há independência entre os itens licitados, mesmo quando constantes em um mesmo instrumento contratual, a base de cálculo para alterações contratuais é o valor do item.

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Isso porque em algumas licitações, ainda que um único instrumento contratual englobando nove itens licitados tenha sido realizado, por exemplo, considerando que as partes contratuais são as mesmas, verifica-se, na verdade, vários contratos distintos, versando cada um sobre um item. A reunião em um único instrumento contratual visa somente facilitar a condução das atividades inerentes à execução do ajuste, sem que isso retire o caráter autônomo de cada avença.

Na presente contratação, o percentual limite está preservado, seja se considerando o valor do item, ou o valor total.

Denota-se, que o valor do acréscimo pretendido, equivalente a 18,26% do originalmente contratado, encontra-se dentro do limite do permissivo legal de 25% (vinte e cinco por cento), nos termos do estabelecido no § 1º do art. 81 da Lei nº 13.303/16 e no § 1º do art. 176 do Regulamento de Compras. (grifos nossos)

Ressalta-se que o parecer jurídico foi emitido pelo Chefe da Coordenadoria Jurídica Empresarial, Cível e Contenciosa. Em análise da referida peça, nota-se evidente contradição dos argumentos apresentados, haja vista que o próprio parecer da Unidade trouxe o entendimento de que, no caso em apreço, a base de cálculo para o acréscimo não é o valor global do contrato, mas sim o valor do item, sendo essa clara e explícita, não perfazendo menor sentido lógico argumentativo.

Adicionalmente, o parecer jurídico também incorreu em outro grave equívoco ao omitir o cálculo dos acréscimos percentuais em relação aos valores unitários. Destaca-se que o documento apresenta somente o cálculo em relação ao valor global do contrato, em que pese a expressa menção à necessidade de se averiguar o acréscimo unitário. Inclusive, a GJU registra erroneamente – e sem apresentar os devidos cálculos – que “na presente contratação, o percentual limite está preservado, seja se considerando o valor do item, ou o valor total”. Como desfecho dessa sucessão de erros críticos na apreciação jurídica, o termo de aditamento foi ratificado, emitido e assinado.

Ademais, outra fragilidade identificada no âmbito do referido aditamento corresponde à precariedade da justificativa apresentada para os acréscimos. Relativamente às razões para o aditamento, o despacho do Gerente de Planejamento e Controle da SPTuris expôs a seguinte justificativa (**fl. 1424**):

Considerando o parecer jurídico exarado à fl. 1421 do presente processo, informamos que a alteração do valor da infraestrutura, contido no Contrato CCN/GCO nº 100/2018 foi demandado pela própria Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR), cabendo a São Paulo Turismo a atividade meio de repassar o valor pactuado às agremiações gestoras dos Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I de Blocos e Afomé.

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Observa-se que a justificativa oferecida pela Unidade mostra-se rasa e insuficiente para demonstrar os motivos que originaram a necessidade de se alterar as quantidades e preços dos itens de infraestrutura. A simples menção de que tal demanda adveio da SMTUR não é válida para fundamentar, de forma objetiva e transparente, as razões para tamanha variação nas quantidades e valores.

Por todo o exposto, verifica-se a ilegalidade do Termo de Aditamento nº 033/2019 ao Contrato CCN/GCO nº 100/2018, haja vista a ocorrência de violação ao limite máximo de acréscimo contido no §1º do art. 81 da Lei Federal nº 13.303/2016.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE

Mediante o **doc. SEI nº 025471426**, encaminhado em 28/01/2020, a SPTuris assim se manifestou:

“Segundo consta no relatório, com base meramente em um princípio, a Equipe de Fiscalização afirmou que nos aditamentos para acréscimos deve-se utilizar como base de cálculo o valor inicial somente dos itens de infraestrutura e não o valor inicial atualizado do contrato.

Com base nesse entendimento chegaram à conclusão de que houve um acréscimo no contrato de cerca de 58,39%, ao passo que se utilizarmos os parâmetros legais vigentes o acréscimo teria sido de 18,46%.

Em que pese o entendimento exarado pela r. Auditoria ele viola frontalmente o art. 20 da LINDB, que impede que decisões administrativas sejam proferidas com base em valores jurídicos abstratos, senão vejamos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Ademais, o TCU possui entendimento majoritário no sentido de dar guarida ao entendimento de que a base de cálculo a ser considerada é o valor global inicial do contrato, tendo pacificado sua jurisprudência nesse sentido:

Ementa: As reduções ou supressões de quantitativos decorrentes de alteração contratual devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65, inciso 1º, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 50/2019-Plenário).

Cite-se, também, outro acórdão com o voto do r. Ministro Relator no Acórdão nº 2.758/2010-Plenário:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Voto

9. Finalmente, verificou-se que houve a execução de vários serviços não previstos no contrato, bem como a de serviços previstos contratualmente, mas executados em quantidade superior às contratadas. **O conjunto desses itens corresponde a cerca de 23% do valor do contrato, e se encontra bem perto do limite legalmente aceito para aditivção.** Conforme relatado pela equipe de auditoria, esses serviços já foram executados sem que houvesse sido celebrado o respectivo termo aditivo. O INSS deve ser cientificado que essa situação deve ser corrigida, atentando-se para que não haja diminuição no desconto originalmente obtido pela Administração, bem como respeitados os normativos que regem a matéria. (TCU, Acórdão nº 2.758/2010-Plenário). (**Grifamos**).

Ainda, a Consultoria Zênite já se posicionou sobre o assunto e cravou que as alterações contratuais quantitativas têm como base de cálculo o valor global do contrato.

Para a Consultoria Zênite, quando o contrato decorre de licitação pelo menor valor global para um conjunto de bens ou serviços, sem qualquer divisão da disputa por itens autônomos, não será a hipótese de considerar, para fins de alteração contratual, o valor de cada serviço individualmente. Isso porque o inciso I do art. 65 da Lei de Licitações se refere ao valor inicial atualizado do contrato, e não de cada item/parcela/etapa do contrato. Logo, é o valor inicial (do contrato) que deve servir de base de cálculo para a incidência do percentual de 25% ou 50% para alterações, conforme o caso. A cautela, nesse caso, forma-se no sentido de: (i) não permitir a desnaturação do objeto contratado; (ii) observar os preços unitários de cada bem ou serviço, os quais, presume-se, guardam consonância com a prática de mercado (afastando-se a hipótese de jogo de planilha); e (iii) haver justificativa em torno da necessidade superveniente, condizente à aquisição de quantitativo maior de determinado item.

ALTERAÇÃO do contrato – Itens diversos – Contratados por valor global – Acréscimo – Base de cálculo – Proposta de solução Zênite ILC – Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba: Zênite, n. 291, p. 537, mai. 2018, seção Perguntas e Respostas.

Portanto, nota-se que os acréscimos realizados em função das necessidades do evento foram feitos dentro da legalidade, merecendo o afastamento dos apontamentos apresentados, uma vez que se trata de posição minoritária na jurisprudência e doutrina, e que, por isso, não merece guarida.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado.

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO*Não informado.***ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

A SPTuris alegou, na manifestação supratranscrita, que a análise da Equipe de Auditoria baseou-se tão somente em um princípio, e que o entendimento majoritário do TCU contradiz a conclusão da Equipe. Ademais, a Unidade apontou um posicionamento da Consultoria Zênite para dar suporte à sua justificativa.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a conclusão da Equipe de Auditoria está fundamentada no Acórdão 2059/2013 do Plenário do Tribunal de Contas da União, bem como nas informações registradas em documentos emitidos pela SPTuris e juntados aos autos do Processo de Compras nº 442/2018. Conforme evidência apresentada no teor da presente constatação, a própria Gerência Jurídica da Unidade assim consignou nos autos:

Contudo, há o entendimento que, quando há independência entre os itens licitados, mesmo quando constantes em um mesmo instrumento contratual, a base de cálculo para alterações contratuais é o valor do item.

Como anteriormente explanado, os itens de infraestrutura são independentes do cachê artístico e, portanto, a base de cálculo para o acréscimo deveria ser o valor dos itens de infraestrutura, e não o valor global do contrato. Verifica-se, assim, uma contradição entre o posicionamento supramencionado, emitido pela GJU em seu parecer, e a justificativa ora oferecida pela SPTuris à Equipe de Auditoria.

Quanto às razões para o aditamento, a manifestação da SPTuris não apresentou justificativa para o acréscimo nas quantidades e valores dos itens de infraestrutura.

No que se refere à jurisprudência citada pela Unidade, nota-se que a situação tratada no acórdão em questão (Acórdão 50/2019-Plenário) foi tirada de contexto, posto que se refere ao cálculo em separado do conjunto de supressões e do conjunto de acréscimos, sem que haja compensação entre eles. Dessa forma, a jurisprudência indicada pela SPTuris não estabelece que a base de cálculo do aditamento é sempre o valor global do contrato, mas sim trata da separação entre o cálculo dos acréscimos e o cálculo das supressões.

Já com relação ao posicionamento da Consultoria Zênite, nota-se que a conclusão aplica-se a **licitações por menor valor global, sem qualquer divisão do objeto** – e não a contratações diretas por inexistência de licitação, como é o caso concreto:

Para a Consultoria Zênite, quando o contrato decorre de licitação pelo menor valor global para um conjunto de bens ou serviços, sem qualquer divisão da disputa por itens autônomos (...) (grifo nosso)

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Assim, tal posicionamento não pode ser aplicado ao Contrato CCN/GCO nº 100/2018 e, uma vez afastadas as justificativas apresentadas pela SPTuris, conclui-se pela ilegalidade do Termo de Aditamento nº 033/2019 ao Contrato CCN/GCO nº 100/2018, decorrente de violação ao limite máximo de acréscimo contido no §1º do art. 81 da Lei Federal nº 13.303/2016.

CONSTATAÇÃO 04 – Fragilidade identificada no instrumento contratual firmado junto às agremiações carnavalescas: precariedade da descrição do objeto pela SPTuris.

Ainda no tocante à parcela do objeto correspondente à infraestrutura para a realização dos desfiles, verifica-se que a descrição dos itens está limitada à tabela constante do Anexo 02 do instrumento contratual:

Tabela III – Excerto do Anexo 2 do Contrato CCN/GCO nº 100/2018 (fl. 1132): descrição dos itens componentes da infraestrutura

CATEGORIA	DESCRIPTIVO
Brigadistas	Contratação de profissionais para apoio às alegorias
Camisetas	Para uniforme da equipe de produção, apoio e coordenação
Comissão Julgadora	Cachê
	Hospedagem
	Transporte
	Alimentação
	Cabines
	Materiais de escritório diversos
Comunicação de produção	Rádio tipo nextel
Container	Para equipe operacional e de produção dos desfiles
Contratação de RH	Apoio 1 e 2
	Locutores
	Assessoria jurídica
	Controle de catraca
	Coordenação desfile e tipo 1
	Controle de acesso
	Assessoria de imprensa
Cronometragem	Locação de cronômetro para desfiles nos bairros
Iluminação	Sistema completo de iluminação profissional (com geradores de energia e cabeamento) para os desfiles nos bairros, incluindo as cabines dos jurados e as de fiscalização. Especificação mínima: 120 refletores completos com lâmpadas de multivapores metálicos



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Instalações elétricas	Material elétrico e instalação complementares
Maquinário pesado	Locação de maquinário e respectiva operação para movimentação e transporte de alegorias (guinchos, guindastes, empilhadeiras, etc) para os bairros
Material gráfico	Flyers, folhetos, panfletos e panfletagem para divulgação de informações pertinentes aos desfiles
Mobiliário	Locação de cadeiras para apoio aos jurados e equipe
	Locação de mesas para apoio aos jurados e equipe
Registro fotográfico	Filmagens técnicas de todos os desfiles (concurso)
	Fotógrafo / fotos técnicas dos desfiles (concurso)
Sonorização	Sistema completo de sonorização para os desfiles nos bairros (com fornecimento de mão-de-obra e geradores de energia)
Transporte de apoio	Locação de veículos e uso de combustível para equipe de produção
	Motofrete para entrega de documentos
Transporte de componentes	Locação de ônibus para transporte de componentes
TOTAL BRUTO	

Da análise dos itens relacionados na tabela acima, percebe-se que os produtos, equipamentos e serviços estão descritos de forma excessivamente resumida, sem o devido detalhamento necessário para a perfeita compreensão do escopo, da abrangência e das especificidades de cada item de fornecimento.

Tendo em vista a complexidade dos itens, é de se esperar que fossem elaboradas especificações técnicas (ou um anexo equivalente com o detalhamento do objeto) para propiciar, ao menos, a definição e entendimento dos seguintes aspectos principais para cada item:

- (i) requisitos mínimos do equipamento/serviço;
- (ii) condições específicas de fornecimento,
- (iii) local de instalação/prestação do serviço;
- (iv) componentes acessórios;
- (v) prazo de entrega/instalação;
- (vi) critérios de avaliação e medição do fornecimento.

Em suma, no que se refere à infraestrutura de apoio, constata-se que o objeto contratual foi detalhado de forma precária, genérica e insuficiente pela SPTuris, sem a existência de



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral

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

especificações técnicas ou detalhamentos equivalentes, o que prejudica sobremaneira a aferição da execução contratual e a avaliação dos serviços prestados.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE

Mediante o **doc. SEI nº 025471426**, encaminhado em 28/01/2020, a SPTuris assim se manifestou

“Segundo as conclusões contidas no relatório haveria uma possível fragilidade na descrição do objeto, em especial, dos itens de infraestrutura, pois eles estariam descritos de forma resumida, o que prejudicaria a aferição da execução contratual.

*Como reiteradamente explicado nos itens anteriores, tanto os numerários relativos ao apoio institucional, quanto a infraestrutura a ser realizada **PELAS** agremiações tem natureza de **REPASSE**, logo tem destinatários certos e determinados, que são as agremiações descritas na cls. 1 do contrato 001/2018-SMTUR, por conta disso, não há um acompanhamento da execução propriamente dita, mas sim a prestação de contas dos valores repassados.*

*Diante dessa lógica, não há a necessidade de se elaborar especificações técnicas com o nível de detalhamento proposto no Relatório, uma vez que a sugestão foge por completo, mais uma vez, da natureza de **REPASSE** que a verba de infraestrutura possui.*

Ressalta-se que no caso dos contratos de repasse, a Administração está diante de ajuste com natureza colaborativa entre órgãos e entidades da Administração Pública e, por isso, a natureza desse vínculo não se revela compatível com a exigência de detalhamento sugerida no Relatório.

Frisa-se que respeitando a lógica dos Contratos de Repasse, a fiscalização quanto ao uso do dinheiro público é feita por meio da análise das prestações de contas realizadas pelas agremiações. A conduta fiscalizatória e as cláusulas contratuais sobre a matéria vêm evoluindo ano após ano, de modo a torná-las cada vez mais completas e transparentes.

Não obstante, uma certa flexibilidade é necessária para atender às demandas do evento, dada a complexidade e dinamismo do Carnaval. Por exemplo, para pequenos gastos, são entregues documentos sem validade fiscal, pois muitas vezes o emitente do comprovante de pagamento não possui empresa formalizada, concedendo à agremiação contratada recibo simples.

No que toca à precariedade da descrição do objeto, a área técnica justificou que normalmente as faturas são emitidas com histórico genérico do serviço prestado, sendo prática comum do mercado.

Por conta de todo o exposto e diante dos esclarecimentos apresentados, não há outra coisa senão relevar as conclusões apresentadas já que elas não se coadunam com a complexidade do objeto contratual analisado.”

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

PLANO DE PROVIDÊNCIAS*Não informado.***PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO***Não informado.***ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Novamente, a SPTuris asseverou que os valores pagos a título de infraestrutura teriam natureza de repasse e que, por isso, a descrição detalhada do objeto no instrumento contratual não seria cabível.

Relativamente à natureza da contratação em voga, conforme esclarecido nas análises das constatações anteriores, tanto o Contrato nº 001/2018-SMTUR quanto o Contrato CCN/GCO nº 100/2018 são **contratos administrativos de prestação de serviços** e, por conseguinte, não há que se falar em contrato de repasse ou em parceria com repasse de recursos públicos.

Considerando o engano com relação à natureza da contratação, a manifestação da Unidade não logra êxito em justificar, de forma válida, a precariedade da descrição do objeto no instrumento contratual.

Por fim, a Equipe de Auditoria salienta que a descrição genérica dos itens de infraestrutura constantes do Anexo 02 do Contrato CCN/GCO nº 100/2018 acaba por inviabilizar a adequada fiscalização e a avaliação dos serviços prestados pelas agremiações.

CONSTATAÇÃO 05 – Fragilidade identificada no instrumento contratual firmado junto às agremiações carnavalescas: precariedade das cláusulas de prestação de contas estipuladas pela SPTuris.

A SPTuris estipulou, no instrumento contratual, cláusulas acerca das prestações de contas das agremiações:

3.6 – As CONTRATADAS deverão entregar à CONTRATANTE por escrito, declaração da aplicação referente ao total dos recursos recebidos individualmente por meio da “Planilha de Utilização dos Recursos – Apoio Institucional” (ANEXO 03) em até 30 (trinta) dias corridos após o último desfile, ou seja, até o dia 05/04/2019.

3.6.1 – As CONTRATADAS representantes de cada grupo reunirão todas as informações, bem como cópia de todos os documentos fiscais recebidos e

39

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

elaborarão uma planilha unificada, para demonstrar a utilização total dos recursos a ela repassados, obrigatoriamente, assinadas por seus respectivos presidentes e carimbada e assinada por contador, em todas as vias e cópia de toda a documentação fiscal.

3.6.2 – Não obstante a apresentação da planilha descrita na cláusula 3.6, toda documentação fiscal, bem como todos os comprovantes dos repasses efetuados deverão ser armazenados, ficando sob responsabilidade, das CONTRATADAS a guarda destes documentos pelo período mínimo de 05 (cinco) anos, para eventuais consultas e comprovação por parte dos órgãos competentes.

3.6.3 – Somente serão aceitos como comprovantes de despesas apresentados na prestação de contas, documentos que tenham valor fiscal e que se refiram, exclusivamente, a atos ou fatos originários do cumprimento do objeto deste contrato.

3.7 – Constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da aplicação da aplicação referente ao total dos recursos recebidos e/ou na apresentação das cópias de toda a documentação fiscal, as CONTRATADAS serão notificadas para que, no prazo de 10 (dez) dias corridos, a contar do dia do recebimento da notificação, adote as providências para sanar a irregularidade, ou cumprir a obrigação. Na hipótese de descumprimento, serão aplicadas as penalidades previstas na cláusula 13.

3.8 – Após a entrega da declaração da aplicação referente ao total dos recursos recebidos, a CONTRATANTE terá 20 (vinte) dias corridos para efetuar a respectiva análise, comunicando as CONTRATADAS acerca de eventuais complementações que se fizerem necessárias, que deverão ser efetuadas no prazo de 10 (dez) dias corridos, sob pena de aplicação das penalidades previstas na cláusula 13.

Ressalta-se que, para a agremiação gestora da infraestrutura, as mesmas condições constam das cláusulas 4.4 a 4.6, com prazos adaptados.

Quanto às exigências acima, depreende-se que tratam de uma forma de prestação de contas da aplicação dos recursos. Assim, em primeiro lugar, é necessário diferenciar (i) o procedimento atinente às prestações de contas de parcerias com repasse de recursos públicos (ii) do procedimento de medição e ateste da execução do objeto no caso de contratos administrativos.

No caso de parcerias com organizações da sociedade civil ou similares, nas quais há repasse de recursos públicos para a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho, a Lei Federal nº 13.019/2014 (MROSC) e demais normas dela decorrentes estabeleceram a obrigação da prestação de contas, mediante procedimento específico.

**CIDADE DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral
Rua Líbero Badaró, 293, 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-907

Entretanto, como o caso em análise corresponde a um **contrato administrativo** firmado entre a SPTuris e as agremiações contratadas – e não diz respeito a parceria com repasse de recursos – não há que se falar em procedimento para prestação de contas.

Por se tratar de um contrato administrativo, as normas aplicáveis correspondem, no caso da SPTuris, à Lei Federal nº 13.303/2016 e ao Regulamento Interno de Licitações e Contratos. Em consulta ao Regulamento da SPTuris, verifica-se que foram, inclusive, estipuladas normas quanto à fiscalização dos contratos e ao procedimento para recebimento do objeto.

Isto posto, compreende-se que, não obstante sejam de aplicação e utilidade questionáveis, as cláusulas supratranscritas representam obrigações a serem cumpridas pelas agremiações contratadas e, portanto, seu cumprimento é exigível. Ou seja, constituía obrigação contratual a apresentação da “Planilha de Utilização de Recursos” e dos comprovantes de despesas.

Ocorre que, **uma vez entregues tais documentos, o instrumento contratual não fixou quaisquer critérios para a sua análise**. Não consta, no contrato e seus anexos, o procedimento a ser adotado pela SPTuris para análise e avaliação/julgamento da utilização dos recursos. Desse modo, resta prejudicada a utilidade prática dos dispositivos de prestação de contas.

Igualmente, **não foram estabelecidas as condições para aprovação ou reprovação do conteúdo dos documentos, nem sequer foram definidas penalidades/sanções específicas para o caso de reprovação da prestação de contas**.

Com isso, tão somente é possível a realização da análise de conformidade formal dos documentos apresentados – isto é, se os documentos exigidos no contrato foram entregues e se as condições de apresentação foram respeitadas. Quanto ao mérito dos documentos e comprovantes de despesas, não há, no instrumento contratual, critérios ou métricas que oportunizem sua avaliação e julgamento objetivo.

A Equipe de Auditoria salienta que os aspectos que podem – e devem – ser verificados no âmbito da execução contratual são: (i) a medição e o ateste da execução do objeto; e (ii) o cumprimento das cláusulas contratuais.

Destarte, verifica-se que **as cláusulas de prestação de contas elencadas no instrumento contratual não possuem utilidade prática**, uma vez que:

- (i) o procedimento de prestação de contas não é aplicável a contratos administrativos;
- (ii) não foram definidos os critérios para análise, nem a metodologia para aprovação ou reprovação das contas das agremiações contratadas, o que impossibilita o julgamento objetivo vinculado ao contrato; e

**Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

- (iii) não foram determinadas penalidades/sanções específicas para o caso de reprovação das contas.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE

Mediante o **doc. SEI nº 025471426**, encaminhado em 28/01/2020, a SPTuris assim se manifestou:

“Segundo as conclusões contidas no Relatório haveria uma possível fragilidade nas prestações de contas, pois seria incabível o procedimento atinente às prestações.

Conforme afirmado outrora, o Contrato em questão foi celebrado sob a égide do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e que não há de se impor questionamentos sobre a importância do Carnaval Paulistano, já que diante da sua relevância e magnitude, a Prefeitura de São Paulo contrata anualmente a São Paulo Turismo S/A para a realização do evento e esta, por sua vez, contrata as entidades carnavalescas.

Para a edição de 2019, a Prefeitura de São Paulo, por intermédio de sua Secretaria Municipal de Turismo, celebrou com a São Paulo Turismo S/A o Contrato nº 001/2018-SMTUR, cujo objeto foi ‘apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2019, além da organização, divulgação, comercialização, controle e fiscalização referentes às apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos’. A partir do negócio jurídico entabulado com a Administração Direta, esta empresa municipal contratou as representantes das agremiações pertencentes aos Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I dos Blocos e Afoxé, entidade que congrega e representa as agremiações carnavalescas.

Consoante previa o Contrato nº 001/2018-SMTUR, a Prefeitura de São Paulo repassaria à São Paulo Turismo S/A os valores pactuados e esta se obrigaria a fazer constar dos ajustes formalizados com as entidades carnavalescas ‘disposições que possibilitem a prestação de contas e sua apreciação antes do pagamento da última parcela a ser paga’ (cláusula 3.3). Em cumprimento a essa disposição, esta Administração inseriu no Contrato CCN/GCO nº 100/2018 uma série de obrigações relacionadas à prestação de contas.

O contrato celebrado com a Administração Direta obrigava a São Paulo Turismo S/A apenas a estabelecer normas relativas à prestação de contas, sem muitas especificações, conferindo-lhe, assim, ampla liberdade para dispor a forma de se cumprir a obrigação e a forma disposta no contrato entabulado como que foi a que à época, entendeu mais conveniente e suficiente para a satisfação do desiderato.

Ao longo dos anos foram realizados aprimoramentos na redação das cláusulas do contrato celebrado tanto com a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, quanto com os representantes dos Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I dos Blocos e Afoxé, com o objetivo de demonstrar a transparência do processo e facilitar a fiscalização da execução.

**CIDADE DE
SÃO PAULO
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

Seguindo essa linha, nos exames concernentes a exercícios anteriores ao de 2019, verifica-se o aumento do rigor nas cláusulas relacionadas à prestação de contas, sendo certo que esta é uma melhoria contínua.

No momento atual, é possível considerar que as agremiações têm prestado contas à São Paulo Turismo S/A dos gastos efetuados com os recursos públicos repassados, fazendo-o de maneira satisfatória e adequada.

Destarte, entende-se que ao menos o objetivo de tornar obrigatória e rotineira a prestação de contas dos recursos disponibilizados às entidades carnavalescas foi alcançado, vez que a SPTuris vem continuamente acatando as recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas do Município (TCM) e agora por esta r. Auditoria, na contínua busca de se aperfeiçoar, cada vez mais, o controle dos recursos repassados às entidades.

Nesse viés, para a última edição do evento (Carnaval Paulistano de 2019), foi incluída, além da entrega da declaração da aplicação referente ao total dos recursos recebidos, cláusula que versa sobre a obrigatoriedade de assinatura de toda a documentação fiscal relativa às despesas do evento por seu presidente e carimbada e assinada por contador. Tal medida, a nosso ver, buscou reforçar a credibilidade das informações prestadas pelas entidades carnavalescas contratadas.

Para melhor ilustrar, abaixo apresentamos algumas das disposições que constaram no último contrato celebrado entre SPTURIS e representantes dos blocos pertencentes aos Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I dos Blocos e Afoxé (Contrato CCN/GCO nº 100/2018):

3.6.1 – As CONTRATADAS representantes de cada grupo reunirão todas as informações, bem como cópia de todos os documentos fiscais recebidos e elaborarão uma planilha unificada, para demonstrar a utilização total dos recursos a ela repassados, obrigatoriamente, assinadas por seus respectivos presidentes e carimbada e assinada por contador, em todas as vias e cópia de toda a documentação fiscal.

3.6.2 – Em atendimento à determinação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, entende-se por documento fiscal os seguintes documentos, emitidos por:

3.6.2.1 – Pessoas jurídicas:

3.6.2.1.1 – Nota fiscal;

3.6.2.1.2 – Nota fiscal eletrônica;

3.6.2.1.3 – Fatura;

3.6.2.1.4 – Cupom fiscal;

3.6.2.1.5 – Nota de débito.

3.6.2.2 – Pessoas físicas:

**CIDADE DE
SÃO PAULO****CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO****Coordenadoria de Auditoria Geral**

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

3.6.2.2.1 – Recibo.

3.6.3 – Não obstante a apresentação da planilha descrita na cláusula 3.6, toda documentação fiscal, bem como todos os comprovantes de repasses efetuados deverão ser armazenados, ficando sob responsabilidade, da CONTRATADA a guarda destes documentos pelo período mínimo de 05 (cinco) ano, para eventuais consultas e comprovação por parte dos órgãos competentes.

Em relação à inclusão na prestação de contas de documentos sem valor fiscal ou que não comprovem efetivação da realização da despesa, as disposições contratuais não fixaram critérios de aceitabilidade, sendo que, de acordo com as informações prestadas pela Gerência de Controladoria da SPTURIS – GDC, a conferência da prestação de contas relativas aos recursos do Carnaval Paulistano repassados às entidades foi realizada segundo as disposições contratuais.

Nesse sentido, para esse caso, embora não tenham o condão de macular tudo o que foi realizado até então, os apontamentos realizados pela equipe de fiscalização são salutares no sentido de orientar a formulação mais adequada das cláusulas dessa natureza para edições futuras de Carnaval, e certamente serão considerados para as melhorias futuras.

Desse modo, a Gerência de Controladoria da SPTURIS informou que vem empreendendo esforços no aperfeiçoamento da prestação de contas relativa aos recursos do Carnaval repassados às entidades, inclusive alertando os representantes dos Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I dos Blocos e Afoxé no sentido de se empenharem nos cuidados de não realizarem pagamentos sem os devidos documentos fiscais, e que não comprovem efetivamente a realização da despesa.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A existência de cláusulas de prestação de contas no Contrato CCN/GCO nº 100/2018 revela, uma vez mais, a confusão e o equívoco quanto à natureza do ajuste, haja vista que a prestação de contas é um procedimento tipicamente previsto nos instrumentos de parcerias entre a administração pública e entidades do terceiro setor, não sendo aplicável no âmbito de contratos administrativos de prestação de serviços.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

Ressalta-se que, para contratos administrativos (como é o caso em apreço), a fiscalização ocorre, na verdade, através da medição e do ateste da execução do objeto, bem como do controle quanto ao cumprimento das cláusulas e condições ajustadas entre as partes.

Diante disso, a Equipe de Auditoria reforça a necessidade de que o formato de contratação conjuntamente adotado pela SMTUR e pela SPTuris para a organização do Carnaval seja readequado, levando-se em consideração, principalmente, a Recomendação 01, de modo que as falhas e irregularidades decorrentes da inadequação do modelo utilizado possam ser sanadas.

São Paulo, 4 de julho de 2022.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

ANEXO I
Plano de Ação

Este anexo apresenta, nas fichas a seguir, as recomendações emitidas pela equipe de auditoria, a manifestação da Unidade Auditada para cada uma delas e as informações adicionais que serão utilizadas para o processo de monitoramento por parte desta Coordenadoria de Auditoria Geral.

		FICHA DE RECOMENDAÇÃO
Nº Processo SEI*		6067.2019/0018261-2
Unidade Auditada*		SP Turis
RA da OS/ Nº		RA da OS 132/2019 - Recomendação 001 - SPTuris
Texto*		Recomenda-se que, caso incumbida da organização do Carnaval Paulistano nos próximos anos, a SPTuris particione a contratação relativa à realização dos eventos em dois ou mais processos de contratação distintos, a saber: (i) Um contrato, efetivado através de inexigibilidade de licitação, para o apoio institucional ao Carnaval 2019, abrangendo os cachês artísticos às agremiações e a premiação; e (ii) Um ou mais contratos, firmados mediante a instauração do devido procedimento licitatório, para o fornecimento do apoio logístico e operacional (infraestrutura) à realização dos eventos.
Categoria*		Aperfeiçoamento de Governança
Fundamentos*		Constatação 1.1 do Relatório de Auditoria
Manifestação da Unidade**	Tipo **	Proposta de alteração da recomendação.
	Ação**	Proposta de utilização de do “Relatório sobre procedimentos e modelos contratuais do Carnaval Paulistano 2019 (doc. SEI 057575623)
	Responsável **	Diretoria de Clientes e Eventos
	Implementada em**	Abril de 2023
Monitorável após (a)*		Maio de 2023
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*		Verificação do processo de contratação relativo ao Carnaval Paulistano de 2023.
Marcador (c)*		06- Recomendação Monitorável sem Benefício Financeiro associado
Valor, se marcador nº 1, 2, 7 ou 8 (c)*		N/A
Breve Histórico, se marcador nº 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 (c)*		Vide doc. SEI 057575623.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

FICHA DE RECOMENDAÇÃO	
Nº Processo SEI*	6067.2019/0018261-2
Unidade Auditada*	Secretaria Municipal de Turismo
RA da OS/ Nº	RA da OS 132/2019 - Recomendação 002 - SMTUR
Texto*	Caso a organização do Carnaval Paulistano seja novamente conferida à SPTuris nos próximos anos, recomenda-se, conforme o plano de providências proposto pela Unidade, que a responsabilidade pela infraestrutura dos eventos seja atribuída à SPTuris, e não às próprias agremiações carnavalescas.
Categoria*	Aperfeiçoamento de Governança
Fundamentos*	Constatação 1.2 do Relatório de Auditoria
Manifestação da Unidade**	Tipo **
	Ação**
	Responsável **
	Implementada em**
Monitorável após (a)*	A partir de setembro/2022
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*	Verificação do Contrato nº 019/2020 - SMTUR e do respectivo processo de contratação, conforme plano de providências detalhado no doc. SEI 057575623.
Marcador (c)*	06- Recomendação Monitorável sem Benefício Financeiro associado
Valor, se marcador nº 1, 2, 7 ou 8 (c)*	N/A
Breve Histórico, se marcador nº 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 (c)*	Vide doc. SEI 057575623. Destaca-se que o campo "Tipo de Manifestação" não foi preenchido.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

FICHA DE RECOMENDAÇÃO	
Nº Processo SEI*	6067.2019/0018261-2
Unidade Auditada*	Secretaria Municipal de Turismo
RA da OS/ Nº	RA da OS 132/2019 - Recomendação 003 - SMTUR
Texto*	Recomenda-se, para os próximos anos, conforme o plano de providências proposto pela Unidade, que, anteriormente à contratação da organização do Carnaval Paulistano, a SMTUR proceda à realização de pesquisa de preços para os valores a serem pagos a título de infraestrutura, de forma a garantir que os preços contratados sejam condizentes com os praticados no mercado, sendo os documentos relativos à pesquisa de preços devidamente juntados ao processo de contratação.
Categoria*	Aperfeiçoamento de Governança
Fundamentos*	Constatação 2.2 do Relatório de Auditoria
Manifestação da Unidade**	Tipo **
	Ação**
	Responsável **
	Implementada em**
Monitorável após (a)*	A partir de setembro/2022
Exemplos de Evidências de Implementação (b)*	Verificação da existência de pesquisa de preços no processo de contratação relativo ao Contrato nº 019/2020 - SMTUR, conforme plano de providências detalhado no doc. SEI 057575623.
Marcador (c)*	06- Recomendação Monitorável sem Benefício Financeiro associado
Valor, se marcador nº 1, 2, 7 ou 8 (c)*	N/A
Breve Histórico, se marcador nº 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 (c)*	Vide doc. SEI 057575623. Destaca-se que o campo "Tipo de Manifestação" não foi preenchido.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

Coordenadoria de Auditoria Geral

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

ANEXO II

Manifestação da SPTuris sobre as Recomendações

Este anexo apresenta, na sequência, a manifestação adicional encaminhada pela SPTuris, através do doc. SEI 057575623, de 18/01/2022, acerca das recomendações emitidas pela equipe de auditoria.



**RELATÓRIO SOBRE PROCEDIMENTOS E
MODELOS CONTRATUAIS DO CARNAVAL
PAULISTANO DE 2019.**

**Proposta de encaminhamento em resposta ao
Relatório de Auditoria Ordem de Serviço nº
132/2019/CGM-AUDI, da Coordenadoria de
Auditoria Geral da Controladoria Geral do
Município de São Paulo. SEI
6067.2019/0018261-2**

janeiro de 2021



Sumário

1. INTRODUÇÃO	3
2. DOS APONTAMENTOS DA CGM	7
3. DO FUNDAMENTO E DA ESTRUTURA DE CONTRATAÇÃO: DA INEXIGIBILIDADE DAS "INFRAESTRUTURAS" COMO CERNE DOS APONTAMENTOS;	10
a. Elementos de Justificativa do envolvimento da Municipalidade no Carnaval.	10
(i) ASPECTOS HISTÓRICOS	10
(ii) ASPECTOS SOCIOCULTURAIS.	13
(iii) CADEIRA PRODUTIVA	15
(iv) IMPACTO ECONÔMICO DO EVENTO NA CIDADE	17
b. Estrutura de Contratação do Carnaval de Desfile das Agremiações	21
c. Das estruturas comuns ao desfile (antiga "infra de apoio")	29
(i) CAPTAÇÃO DE SOM, SISTEMA DE ILUMINAÇÃO E CRONOMETRAGEM	30
(ii) COMISSÃO JULGADORA	31
(iii) GESTÃO DE PESSOAS – RH	32
(iv) MAQUINÁRIO PESADO	34
(v) TRANSPORTES DE COMPONENTES E DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	35
(vi) ESTRUTURAS TUBULARES E TENDAS DE APOIO	36
(vii) ALIMENTAÇÃO	37
(viii) FILMAGENS E FOTOGRAFIAS, UNIFORMES DE EQUIPE E CREDENCIAMENTO	38
(ix) CORTE DO CARNAVAL E TROFÉUS	39
d. Da indivisibilidade do objeto "desfile"	40
a. Diagnóstico	42
(i) DO MODELO JURÍDICO	42
(ii) NATUREZA JURÍDICA CONTRATUAL	44
(iii) DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO CONTRATADO	45
b. Proposições	46
(i) PROCEDIMENTOS	47
(ii) DO ESTADO DAS CONTRATAÇÕES	48
5. CRONOGRAMA DE TRABALHO	49
6. CONCLUSÃO	50
7. ANEXOS	52



1. INTRODUÇÃO

01. Trata-se de Auditoria realizada pela Corregedoria Geral do Município por intermédio da Ordem de Serviço nº 132/2019/CGM-AUDI, realizada no período de 02/09/2019 a 31/03/2020, com o objetivo de analisar a contratação efetivada pela São Paulo Turismo S.A. (doravante, SPTuris) relativa ao apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2019 – Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I dos Blocos e Afoxé (Processo de Compras nº 442/2018 – Contrato nº 100/2018¹), bem como as respectivas prestações de contas.

02. A conclusão dos trabalhos é externada no bojo do “Relatório de Auditoria”, doc. SEI 036229461, mediante a apresentação de 05 (cinco) *Constatações*, e consequentes 03 (três) *Recomendações* à organização do Carnaval Paulistano.

03. Em linhas gerais, quer parecer que todos os apontamentos têm origem em uma única questão: a previsão de *itens de infraestrutura* no âmbito do contrato firmado entre a SPTURIS e as entidades carnavalescas², cujo objeto principal seria a apresentação artística das escolas de samba. Como a contratação destas entidades para as apresentações artísticas é a típica hipótese de *inexigibilidade de licitação*, a previsão de itens de infraestrutura (“*bens de prateleira*”) não se enquadraria à premissa de inexigibilidade, trazendo inconsistências tanto de ordem legal/contratual quanto de ordem executória/prestação de contas.

04. Importante ressaltar que de posse do valioso material apresentando por essa Controladoria à SPTURIS, com colaboração da Secretaria

¹ Processo de compras nº 442/2018

² No Relatório de Auditoria a origem das análises se deu no âmbito do contrato CCN/GCO nº 100/2018. Como se verá oportunamente, este é um dos contratos firmados com as agremiações carnavalescas. Porém, para efeito de aperfeiçoamento dos procedimentos e modelos contratuais, foram considerados a totalidade das ações envolvidas na execução do carnaval.



Municipal de Esporte³, recepcionou-se o trabalho como uma oportunidade de revisão global dos procedimentos até então adotados.

05. Com efeito, os modelos até então praticados são oriundos de relações de décadas, e das diversas adequações que certamente ocorreram em todo esse período. Seria praticamente inevitável que esta bagagem pudesse por vezes apresentar pontos controversos, defasados ou desconectados das justificativas mais atuais.

06. Como se verá no presente, o primeiro desafio foi estabelecer as premissas que justificam as contratações e o papel da municipalidade no apoio ao Carnaval. Desta forma, na leitura da Lei nº 14.485/2007, artigo 7º, XIV, depreende-se que o Município de São Paulo é promotor do evento e, portanto, responsável pela realização das festividades.

07. De fato, para além dos incontestáveis benefícios que as festividades trazem para o turismo – logo para a economia do Município (atração de turista, publicidade do município como destino, aumento de arrecadação) –, o Carnaval preenche papel fundamental de afirmação da identidade cultural, vetor de acolhimento e valorização das comunidades vulneráveis (treinamento de ofício e absorção de trabalhadores), além de criar importante vínculo de pertencimento.

08. Por sua vez, o segundo desafio foi resgatar a coerência entre justificativas, instrumentos processuais e contratuais, e a realidade fática do evento, assim como do papel exercido por cada um dos envolvidos. Como será demonstrado, em que pese a imprecisão da terminologia “infraestrutura”, os elementos ali contidos são intrinsecamente ligados à apresentação (elementos indivisíveis e comuns a todas as agremiações), e, conseqüentemente, à competição entre as escolas carnavalescas, portanto, compõem o rol de elementos mínimos que fazem parte da própria apresentação artística.

³ Na oportunidade da realização dos contratos em 2019 a pasta responsável pela promoção do carnaval era a então a Secretaria Municipal de Turismo, cujas funções de promoção de eventos da Cidade de São Paulo estão hoje, nos termos do Decreto 60.178/2021, lotadas na Secretaria Executiva de Lazer, subordinada a SEME.



09. Motivo pelo qual, em linhas gerais, a proposta de encaminhamento é justamente a mudança de tratamento desses elementos pretensamente chamados de “infraestrutura” (que se pretende agora nominar de “Cachê do Desfile”) os quais antes eram remunerados como pretensa “*verba repasse*” (outro emprego sem precisão terminológica, conferindo ideia de convênio), e compunham o rol do serviço tomado pela contratação, qual seja, a apresentação artística propriamente dita.

10. Desta forma, se pretende demonstrar é que, na verdade, os dispêndios envolvidos na contratação das agremiações dizem respeito a uma extensa gama de atividades diretamente vinculadas à complexa apresentação, e as nuances dela decorrentes.

11. Estes dispêndios para as apresentações artísticas são concentrados em um único contrato, cuja remuneração possui formas distintas de pagamento. O cachê representa a remuneração ***aos itens obrigatórios mínimos necessários a garantir a realização do desfile***, quais sejam:

- (i) Cachê Artístico: consiste na fração ideal de pagamento a cada uma das escolas concorrentes; e
- (ii) Cachê do Desfile: elementos intrínsecos, indivisíveis e comuns a realização do espetáculo/ competição.

12. Além disso, como pagamento das mais diversas gamas de serviços atrelados ao espetáculo, são transferidos às agremiações, a título de risco, o direito de exploração comercial de: (iii) bilheteria; (iv) direito de arena; e (v) publicidade. Mas são itens que não implicam em desembolso (custo), seja por parte da Municipalidade, seja por parte da SPTuris.

13. Sendo a problemática concentrada no item (ii) Cachê do Desfile, que consiste na gama de elementos intrínsecos, indivisíveis e comuns a realização do espetáculo, quer parecer que solução seja o aperfeiçoamento dos enquadramentos jurídicos e as justificativas dos mesmos, passando de verbas de repasse/convênio para sua inclusão no escopo da contratação, mediante a devida



justificativa da imprescindibilidade dos serviços e razoabilidade das precificações ali contidas. Atos que devem passar a ser praticados antes da contratação, na forma de proposta comercial, cuja execução comprovada por meio de medição⁴.

14. Como próximos passos, propõe-se a reestruturação dos modelos contratuais, aperfeiçoamentos dos expedientes prévios à contratação e atos fiscalizatórios e comprobatórios dos serviços, trabalho que se acredita concluir, conforme cronograma proposto, nas próximas duas edições do Carnaval.

⁴ Conforme será demonstrado com maior profundidade a seguir, os modelos contratuais anteriores tratavam da verba de "infraestrutura" - agora Cachê de Desfile -, como se repasse fosse, ou seja, com comprovação de despesa na forma de *prestação de contas*. Ora, como se trata de contratação de serviço, a precificação deve ser prévia e a execução atestada na forma de medição.



2. DOS APONTAMENTOS DA CGM

15. Após a conclusão do trabalho de auditoria realizado pela Corregedoria Geral do Município para atendimento à Ordem de Serviço nº 132/2019/CGM-AUDI, com o objetivo de analisar a contratação efetivada pela SPTuris relativa ao apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2019 – Grupos II, III, IV, Blocos Especiais, Grupo I dos Blocos e Afoxé, por meio do processo de compras nº 442/2018, bem como as respectivas prestações de contas, foi dada a oportunidade para que a SPTuris esclarecesse os pontos destacados.

16. Ocorre, porém, que em análise as justificativas apresentadas, a Corregedoria entendeu por bem vincular novo/outro contrato (contrato nº 001/2018 - SMTUR) para analisar o que deu origem as seguintes constatações, com suas respectivas recomendações:

Constatação 01 – Irregularidade do formato adotado pela SMTUR e pela SPTuris para a contratação da infraestrutura para os eventos do Carnaval 2019.

1.1 – Ilegalidade da contratação de infraestrutura, pela SPTuris, através de inexigibilidade de licitação.

RECOMENDAÇÃO 01: caso incumbida da organização do Carnaval Paulistano nos próximos anos, a SPTuris particione a contratação relativa à realização dos eventos em dois ou mais processos de contratação distintos, a saber:

(i) Um contrato, efetivado através de inexigibilidade de licitação, para o apoio institucional ao Carnaval 2019, abrangendo os cachês artísticos às agremiações e a premiação; e

(ii) Um ou mais contratos, firmados mediante a instauração do devido procedimento licitatório, para o fornecimento do apoio logístico e operacional (infraestrutura) à realização dos eventos.

1.2 – Inadequação da previsão, no instrumento contratual, pela SMTUR, de que a infraestrutura necessária para as apresentações carnavalescas seria de responsabilidade das próprias agremiações, configurando consequente ingerência em relação ao dever de licitar da SPTuris.



RECOMENDAÇÃO 02: Caso a organização do Carnaval Paulistano seja novamente conferida à SPTuris nos próximos anos, recomenda-se, conforme o plano de providências proposto pela Unidade, que a responsabilidade pela infraestrutura dos eventos seja atribuída à SPTURIS, e não às próprias agremiações carnavalescas.

Constatação 02 – Ausência de comprovação, pela SMTUR e pela SPTURIS, da economicidade da contratação para os itens de infraestrutura.

2.1 – Ausência de comprovação, pela SPTURIS, no Processo de Compras nº 442/2018, da economicidade da contratação para os itens de infraestrutura.

2.2 – Ausência de comprovação, pela SMTUR, no Processo SEI nº 6076.2018/0000021-0, da economicidade da contratação para os itens de infraestrutura.

RECOMENDAÇÃO 03: Recomenda-se, para os próximos anos, conforme o plano de providências proposto pela Unidade, que, anteriormente à contratação da organização do Carnaval Paulistano, a SMTUR proceda à realização de pesquisa de preços para os valores a serem pagos a título de infraestrutura, de forma a garantir que os preços contratados sejam condizentes com os praticados no mercado, sendo os documentos relativos à pesquisa de preços devidamente juntados ao processo de contratação.

Já as Constatações 03, 04 e 05, abaixo mencionadas, foram desenvolvidas com base exclusivamente na análise do Contrato CCN/GCO nº 100/2018 (escopo original dos trabalhos), e, com isso, foram atribuídas tão somente à SPTURIS:

Constatação 03 – Ilegalidade do aditamento contratual, pela SPTURIS, para acréscimo nas quantidades e valores dos itens de infraestrutura.

Constatação 04 – Fragilidade identificada no instrumento contratual firmado junto às agremiações carnavalescas: precariedade da descrição do objeto pela SPTURIS.



Constatação 05 – Fragilidade identificada no instrumento contratual firmado junto às agremiações carnavalescas: precariedade das cláusulas de prestação de contas estipuladas pela SPTuris.

a. Breves considerações sobre os procedimentos adotados previamente a apresentação deste relatório.

17. Diante das recomendações emanadas pela d. CGM, a SPTURIS reuniu-se com as partes envolvidas (SMTUR⁵, representantes das Escolas de Samba, Entidades representantes da Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo e a União das Escolas de Samba Paulistas – UESP), a fim de compreender a totalidade os apontamentos apresentados.

18. E constatou-se que boa parte dos apontamentos exigiam profunda e honesta reflexão e reanálise dos modelos jurídicos apresentados até então. Além disso, que tais pontos devem ser conflitados à realidade e necessidade do carnaval – cuja oportunidade de aperfeiçoamento foi reconhecida tanto pela então SMTUR quanto SPTuris.

19. Ato seguinte representantes da SPTuris iniciaram tratativas conjuntamente da CGM e representantes da SMTUR. Reuniões foram realizadas entre os meses de setembro de outubro de 2021, foram devidamente esclarecidos os pontos divergentes listados pela CGM apresentando um roteiro de ações a serem efetuadas e que foi assim entendido pelo Corregedor.

20. Esclarecidos todos os pontos houve a compreensão dos representantes, chegando em um denominador comum com relação aos ajustes a serem realizados. Restava apenas as tratativas com os representantes das entidades Carnavalescas das novas padronizações, o que se estendeu pelos meses de novembro e dezembro.

21. O resultado é justamente o presente relatório que prevê os ajustes então acordados, que implica na em um plano de revisão para os contratos

⁵ Frise-se teor de nota de rodapé nº 3.



do carnaval (2022/2023), melhor especificação das obrigações das entidades, (2022 – Tratativas com as Entidades, levantamento de especificidades para 2023 - aperfeiçoamento do detalhamento), definir/ratificar valores antes da contratação e medição por meio de relatórios fotográfico.

22. Após diversas reflexões, reuniões e estudos, que contou inclusive com a compreensiva e colaborativa participação da própria CGM, chegou a um modelo que o qual, sem prejuízo de futuros aperfeiçoamentos, atende aos interesses envolvidos no caso – apoiar o Carnaval na exata medida de sua importância x conferir clareza e transparência na execução dos dispêndios Municipais.

23. É o que se passa a expor.

3. DO FUNDAMENTO E DA ESTRUTURA DE CONTRATAÇÃO: DA INEXIGIBILIDADE DAS “INFRAESTRUTURAS” COMO CERNE DOS APONTAMENTOS;

a. Elementos de Justificativa do envolvimento da Municipalidade no Carnaval.

24. O carnaval é notadamente o evento cultural mais importante do Brasil, não seriam necessários grandes esforços para relatar a sua importância seja no aspecto histórico, cultural, social e econômico.

25. Ocorre que, não obstante sua incontestável significância, forçoso reconhecer que a atuação estatal confere obrigatoriedade e justificativas a atuação do gestor. Motivo pelo qual se fará apanhados gerais sobre cada um dos aspectos que justifica a atuação municipal.

(i) ASPECTOS HISTÓRICOS

26. Relatos históricos dão conta de tratativas sobre o carnaval pela Câmara Municipal de São Paulo já em 1604, e com contornos mais próximos a realidade atual em 1833, oportunidade a qual, em ata da Câmara há requerimento



pedindo a municipalidade licença para realizar, no dia 6 de janeiro “dança de pretos no pátio da Igreja do Rosário”⁶.

27. Ao longo do século XX o carnaval popularizou-se ainda mais no Brasil, e conheceu uma diversidade de formas de realização, tanto entre a classe dominante como entre as classes populares. Por volta da década de 1910, os corsos surgiram com os carros conversíveis da elite carioca desfilando pela avenida Central, atual avenida Rio Branco. Tal prática durou até por volta da década de 1930. Entre as classes populares, nasceram as escolas de samba na década de 1920.

28. Durante muito tempo o carnaval paulistano era feito de cordões. Escola de Samba por definição surge em 1935: a Escola de Samba Primeira de São Paulo, que durou apenas 7 anos. A segunda agremiação que surge, a Escola de Samba Lavapés, fundada em 1937, marca o início do carnaval paulistano com algumas características das escolas da capital fluminense, que na época já estavam consolidadas e desfilavam com o apoio da imprensa e do poder municipal.

29. O marco definitivo das implicações jurídico-administrativas do Carnaval é a sanção, pelo Prefeito José Vicente Faria Lima (carioca, nascido em Vila Isabel e apreciador de samba), da Lei nº 7.100/67, destinada a regular a promoção do Carnaval pela Prefeitura Municipal de São Paulo, e regulamentada pelo Decreto nº 7.663/68. Essa lei acompanha a criação da Secretaria de Turismo e Fomento e as atividades por esta promovidas, na oportunidade em que a municipalidade se encontrava num contexto de ampliação da sua atuação cultural.

30. Ainda como consequência desta política, foi idealizada no ano de 1968, e criada no ano de 1970, a Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A, instituição que viria a se tornar a atual SPTuris. A Anhembi Turismo e Eventos teria, no futuro, papel de destaque nas transformações pelas quais passariam o carnaval paulistano. O parágrafo primeiro da Lei nº 7.100/67 estipulava que investimentos públicos em infraestrutura iriam acomodar os festejos em vários pontos da cidade, além

⁶ RECIBENI, Nelson. Convocação geral: a folia está nas ruas. São Paulo, O Artífice Editorial, 2000.



de instituir verbas e promoções. Mas o que ocorreu na verdade, foi uma centralização dos recursos para organizar o desfile das Escolas de Samba⁸.

31. Neste cenário, em 1968, ocorreu o primeiro desfile oficial das Escolas de Samba, realizado na Avenida São João, tendo se sagrado campeã a Escola de Samba Nenê de Vila Matilde, com o enredo "Vendaval Maravilhoso", que falava sobre Castro Alves. A partir daí, e com o apoio da Prefeitura Municipal de São Paulo, o Carnaval não parou de crescer.

32. Já no ano de 1973 surge a UESP (União das Escolas de Samba de São Paulo), que na oportunidade da oficialização já recebera incentivos de verba pública para o carnaval. E em 1986 foi fundada a Liga das Escolas de Samba de São Paulo, *"dando sequência ao trabalho que a UESP desenvolvia. Então a LIGA cuida das escolas dos grupos especiais e de acesso, e a UESP cuida dos grupos inferiores"*⁹.

33. Em 1990, foi sancionada a Lei nº 10.831, que, de acordo com sua emenda *"oficializa o Carnaval da Cidade de São Paulo, revoga a Lei nº 7.100/67, e dá outras providências"*. Esta lei acomete à Prefeitura, por meio do artigo 3º c/c artigo 2º, II, **a responsabilidade de organizar o Carnaval**, por meio da Anhembi S/A (hoje SPTuris). A lei também reconhece e institucionaliza a representação das Escolas de Samba por meio de entidades associativas, que, desde 1986, funcionava da maneira acima descrita.

34. A Lei nº 10.831/90 desencadeou a última mudança de endereço dos desfiles de Carnaval, que se deu em 1991, quando passaram a ser realizados no Polo Cultural e Esportivo Grande Otelo, popularmente conhecido por *"Sambódromo do Anhembi"*, de propriedade da SPTuris.

35. Ainda assim, parte dos desfiles carnavalescos promovidos pela Municipalidade (UESP, ABBC e ABASP) são realizados em outros pontos específicos da cidade.

⁸ GIOVANINI, Deise; ZANARDO, Eduardo Carmo e Marília; SOUZA, José Carlos Francisco Marcos. O Carnaval como Mercadoria: A cultura em Xequê, in XIII Congresso de Ciências da Comunicação da Região Sudeste – São Paulo – 07 a 10 de maio de 2008. (anexo 01)

⁹ Ob. Cit.



36. Temos, dessa forma, que a atuação administrativa da Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio de leis e decretos, e de seu órgão de administração indireta, interagindo com fatores históricos, sociológicos e antropológicos, determinou a forma atual do Carnaval Paulistano.

37. Já em 2007, foi editada a Lei nº 14.485, que em seu art. 7º, inciso XIV, ratifica que o Carnaval Paulistano é realizado com apoio e gestão da Prefeitura de São Paulo, nos termos atualmente conhecidos.

38. Temos, dessa forma, que a atuação administrativa da Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio de leis e decretos, e de seu órgão de administração indireta, interagindo com fatores históricos, sociológicos e antropológicos, determinou a forma atual do Carnaval paulistano.

(ii) ASPECTOS SOCIOCULTURAIS.

39. As festividades carnavalescas são produtos das características peculiares da formação do povo brasileiro. Se por um lado revela a beleza da miscigenação, da criatividade, da beleza de um povo, por outro, expõe a desigualdade social, o preconceito étnico e as imensas dificuldades enfrentadas a respeito do desenvolvimento social do país.

40. Com efeito, as escolas e agremiações carnavalescas tem suas origens nos bairros e camadas populares, de modo que essas entidades possuem papel fundamental no desenvolvimento sociocultural e afirmação de identidade de comunidade, por vezes significativamente sócio vulneráveis.

41. Não por menos, o carnaval de São Paulo **é oficialmente patrimônio imaterial**, a Secretaria de Cultura e Economia Criativa do Estado de São Paulo publicou em Diário Oficial, no dia 05 de fevereiro de 2020, [anexo 02], a aprovação unânime do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT) do registro das Práticas Carnavalescas don.

42. O registro imaterial foi criado por meio do decreto nº 57.439 de 2011, e permite o reconhecimento de manifestações culturais do Estado. Por



meio dele, além de proteger imóveis e bens importantes para a história do Estado, o CONDEPHAAT também pode preservar o patrimônio imaterial.

43. O objetivo é identificar e reconhecer conhecimentos, formas de expressão, modos de fazer e viver, rituais, festas e manifestações que façam parte da cultura paulista. O parecer do órgão concluiu que as práticas carnavalescas traduzem saberes, fazeres e uma identidade coletiva, que criam relações de pertencimento.

44. De fato, mais do que investir simplesmente em um “desfile”, investir no carnaval é estimular vetores de desenvolvimento de camadas e comunidade extremamente vulneráveis.

45. É investir na consolidação da cultura, da identidade, do pertencimento. Em que pese a expressiva dificuldade de aferir a gama de influência positiva pela “rede de proteção social” formada pelas escolas e agremiações, são inúmeros estudos, artigos e matérias jornalísticas que trazem relatos da importância e dos benefícios que a estrutura montada permanentemente para o Carnaval é capaz de oferecer.

46. Nessas diferentes formas de manifestação carnavalesca estão presentes diversos atores da economia criativa. Na música, desempenham papel fundamental os compositores, os puxadores de samba, os mestres de bateria, os instrumentistas e, por que não, os próprios espectadores, que consomem (ou baixam pela internet) os CDs com as letras dos sambas enredo das escolas de samba, muitas das quais exploram o riquíssimo folclore nacional.

47. Passando para os quesitos artes visuais, artes cênicas e dança, assistimos, ano após ano, um show de criatividade e bom gosto de designers, coreógrafos, estilistas, figurinistas, roteiristas, costureiros, maquiadores, artesãos, bailarinos e passistas.

48. Evidentemente, para que todo esse potencial se realize de forma plena, é indispensável atingimento das pontas mais vulneráveis – protagonistas



e figurantes – o que se constitui num dos maiores desafios do Brasil contemporâneo. Trata-se o carnaval, portanto, de um legítimo instrumento de proteção e desenvolvimento sociocultural.

49. A capilaridade do alcance que a rede das escolas e agremiações de carnaval tem é tamanha que, por si só, justificariam o envolvimento direto do município, como já determinou a legislação municipal há muito tempo.

(iii) CADEIA PRODUTIVA

50. A uma primeira vista, o carnaval reflete a exuberância, a beleza e a alegria típicas de nosso país, mas ele também se destaca pela inventividade sempre renovada, pela multidão que o carrega, pelos inúmeros empregos gerados e pela profunda elaboração de soluções técnicas e criativas, demonstrando ser uma indústria de entretenimento madura e sofisticada.

51. Milhares de profissionais, geralmente anônimos, dão vida ao carnaval paulistano. Inúmeros esforços são envolvidos nesta produção, que se constitui em um importante patrimônio imaterial brasileiro, conferindo-lhe a dimensão merecida de uma obra de arte pública e sua extrema relevância para a economia criativa da cidade.

52. A preparação de um desfile envolve milhares de profissionais dentro das quadras de ensaio e nos barracões das escolas de samba, estes localizados dentro da Fábrica do Samba, e em outros pontos da cidade de São Paulo, cujo funcionamento é ininterrupto ao longo de todo ano!

53. Um bom exemplo é a construção de um carro alegórico. Para que ele “ganhe vida” para o desfile, são envolvidos cerca de 80 (oitenta) profissionais (projetista, maquetista, ferreiro, soldador, carpinteiro, projetista de escultura, escultor, fibreiro, batedor de placas, aderecistas, costureiras, pintores de arte, eletricitas, espelhadores, aramistas, estampadores, iluminadores, diretores de efeitos especiais, coreógrafos, entre outros).



54. Ao todo, para colocar um desfile na avenida, uma escola de samba conta com mais de 2.000 (dois mil) profissionais de diferentes áreas (artística, jurídica, musical, etc.). Estima-se que por escola são mantidas cerca de 350 (trezentas e cinquenta) famílias ao longo de todo ano, apenas relacionadas a produção.

55. Em 2011¹⁰ foi gerado um quantitativo de 4.391 empregos. Em 2006, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, junto com a São Paulo Turismo e as escolas de samba sediadas na Zona Norte da cidade desenvolveram um estudo sobre a cadeia produtiva do samba na região. O levantamento identificou também o perfil dos profissionais envolvidos para preparação o Carnaval.

56. 39,9% dos entrevistados trabalham apenas para as escolas de samba, ou seja, muitas vezes o sustento pessoal e/ou de famílias vem daquela atividade. 51,2% são do sexo feminino, o que é influenciado principalmente por atividades como costura, bordados e acabamentos mais detalhados.

57. 80,5% dos entrevistados não fizeram nenhum curso específico ou preparatório para a atividade exercida, o que leva a crer na necessidade de aprimoramento e/ou investimento em reciclagem profissional com impacto imediato sobre o espetáculo carnavalesco.

58. 29,4% trabalhavam para escolas de samba há mais de oito anos (não necessariamente exercida para a mesma escola), demonstrando, além da assiduidade, algum grau de especialização na função. 28,8% trabalham mais de oito meses por ano em escolas de samba. 46,6% dos entrevistados trabalham mais de oito horas por dia, o que indica (mas não confirma) a existência de rotinas e processos produtivos.

59. Entre os que têm outras atividades profissionais fora das escolas de samba, as maiores incidências são: 8,2% de costureiras, 5,8% de

¹⁰ : [censo_samba_2.pdf \(cidadedesaopaulo.com\) \(anexo 03\)](#)



recepcionistas, 5,3% de cabeleireiros, 4,8% de auxiliares administrativos e 4,3% de seguranças e agentes escolares. Entre os que têm outras atividades profissionais fora das escolas de samba, as menores incidências são: 2,5% de metalúrgicos, motoristas e professores, 1,9% de modelistas, vitrinistas e eletricitas. Entre as funções desenvolvidas nas escolas de samba, as de maior incidência são: 28% de aderecistas, 12,2% de costureiras e 11,7% de auxiliares. Quanto ao local de trabalho, 50% atuam na quadra da escola, 21,2% no barracão, 14,5% em ateliês e 12,2% na própria casa.

60. No ano de 2012¹¹, a geração de trabalho entre escolas e blocos foi significativa, como podemos observar - Grupo Especial 2.610, média por agremiação: 186; Grupo de Acesso 912, média por agremiação: 114; Grupo 1: 616, média por agremiação: 51; Grupo 2: 475, média por agremiação: 39; Grupo 3: 336, média por agremiação: 25; Grupo 4: 118, média por agremiação: 19; Blocos 399, média por agremiação: 30.

61. Além disso, na retaguarda, nem sempre percebidos, mas também de papel relevante na preparação e execução dos serviços, estão os publicitários, os decoradores, os gráficos, os profissionais de rádio e TV, os chefs de cozinha e uma enorme gama de colaboradores da cadeia turística, envolvendo os segmentos de transporte, hospedagem, alimentação e entretenimento. Beneficiando-se do fluxo de turistas que acorrem às principais localidades com atrações carnavalescas, estão as atividades relacionadas ao patrimônio cultural e natural, tais como museus, sítios históricos e arqueológicos, paisagens culturais e patrimônio natural.

(iv) IMPACTO ECONÔMICO DO EVENTO NA CIDADE

62. Por fim, para além dos expressivos benefícios socioculturais e econômicos que a cadeia produtiva anual do carnaval acarreta na Cidade, importante trazer números estatísticos precisos que demonstram que o evento do desfile de carnaval impacta positivamente na cidade.

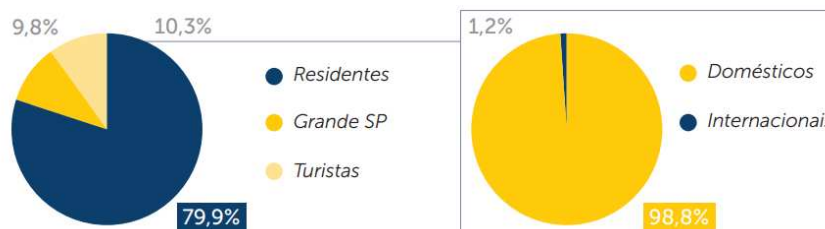
¹¹ https://www.observatoriodeturismo.com.br/pdf/carnaval_2012.pdf (anexo 04)



63. Atualmente, o carnaval paulistano está em destaque nas mídias relacionadas ao evento. Isso se deu com a oficialização do evento como patrimônio da Cidade de São Paulo e, com a responsabilidade da SPTuris em promover o espetáculo, podemos constatar tal evolução nos últimos anos. O perfil de turistas que visitaram a cidade de São Paulo para aproveitar o carnaval pode ser observado a seguir:

64. No ano de 2011¹², além das pessoas que participam do carnaval como espectador, podemos ainda citar aquelas que vieram somente para desfilir entre turistas e foliões da própria cidade. Foram 95 escolas e blocos, 9 grupos ou categorias, entre Liga e Super Liga, Grupo de Acesso e Afoxé, um total de 107 mil integrantes de escolas ou blocos.

65. Em 2012¹³ o público que foi até o sambódromo foi relativamente pequeno, mas com o passar dos anos notamos um aumento.



66.No ano de 2013¹⁴ já tivemos um aumento significativo de 2,9% (dois virgula nove por cento), de turistas internacionais, conforme podemos observar no gráfico a seguir:

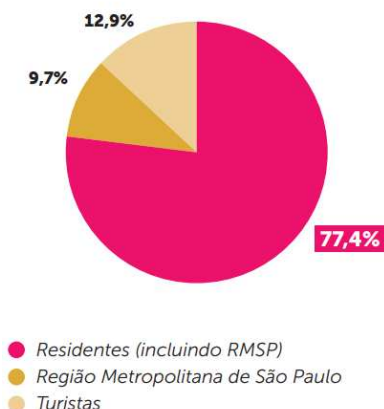
¹² Fonte: [censo_samba_2.pdf \(cidadadesaopaulo.com\)](#) (anexo 03)

¹³ Fonte: [carnaval2012.pdf\(observatordeturismo.com.br\)](#) (anexo 04)

¹⁴ [CARNAVAL_2013.pdf\(observatordeturismo.com.br\)](#) (anexo 05)

PERFIL DOS TURISTAS

PROCEDÊNCIA DO PÚBLICO



67. O ano de 2014¹⁵ destacou um aumento de 1,16% no número de turistas, com um crescimento de 4,5% nos gastos destes visitantes, com elevação no período de permanência na cidade, passando de 2,6 para 4,4 noites. Em relação à origem do público: residentes em São Paulo representaram 76,5%, seguidos pelos turistas nacionais (13,1%), região metropolitana de São Paulo (8,5%) e turistas estrangeiros (1,9%). O fator de proximidade influenciou na opção pela não hospedagem: 61,7% retornaram no mesmo dia (“bate-volta”). Cerca de 17% optaram pela hospedagem em hotéis, bem como casa de amigos ou parentes (20%) e *hostels* (0,9%).

68. Já em 2015¹⁶ podemos notar que houve um aumento do número de turistas como um todo. Os dados coletados apontam para um crescimento do número de turistas nacionais neste Carnaval: cerca de 22%. Com relação aos visitantes estrangeiros, o aumento foi ainda maior: 73%. A maioria veio dos Estados Unidos, Inglaterra, Colômbia e Japão. O gasto médio dos turistas também aumentou, passando de R\$ 762 em 2014 para R\$ 795 em 2015, uma elevação de 4,3%.

¹⁵ [CARNAVAL 2014.pdf \(observatoriodeoturismo.com.br\)](#) (anexo 06)

¹⁶ [CARNAVAL 2015 RUA SAMBODROMO MÍDIAS.pdf \(observatoriodeoturismo.com.br\)](#) (anexo 07)



69. Por outro lado, o carnaval de rua, com suas características que oferecem opções de programação em todas as regiões da cidade, atrai público de todas as partes do município de forma mais homogênea. O perfil do público do Carnaval de Rua, quando comparado com o dos entrevistados no Sambódromo, demonstra uma presença maior de jovens: 81,8% têm entre 18 e 39 anos, contra 60,4% entre 30 e 59 anos no Sambódromo. Além disso, 92,8% do público do Carnaval de Rua mora na própria capital paulista, enquanto no Sambódromo este número é de 66,7%. Assim, evidencia-se o forte apelo do Carnaval de Rua para os jovens paulistanos¹⁷.

70. Considerando com os resultados da pesquisa e os números de público divulgados pela Prefeitura para os blocos de rua (12 milhões de pessoas), e pela Liga das Escolas de Samba de São Paulo para o Sambódromo (120 mil pessoas), o Observatório de Turismo e Eventos calculou que o impacto econômico gerado pelo sucesso do Carnaval de São Paulo 2018 foi de cerca de R\$ 730 milhões (sendo R\$ 550 milhões no Carnaval de Rua e R\$ 180 milhões no Sambódromo)¹⁸.

71. Conforme dados do OTE – Observatório de Turismo e Eventos, da SPTuris (doc. Anexo 09), as festividades do Carnaval do Sambódromo realizado nos dias 21, 22 e 23 de fevereiro de 2020, **GERARAM UM IMPACTO ECONÔMICO POSITIVO À CIDADE DE SÃO PAULO EM R\$ 310 MILHÕES DE REAIS!**

72. Com base na mesma pesquisa, dados revelam que esta monta representa um crescimento de 40,9% com relação a 2019 (R\$ 220 milhões), o que revela o potencial permanente de crescimento do evento. De modo que:

Quase metade do público (48,3%) veio ao Carnaval do Sambódromo pela primeira vez, já entre os foliões que voltaram, 37,3% afirmaram que assistem ao espetáculo há mais de 4 anos, o que mostra que o evento não só continua atraindo novos visitantes, como também cativa e faz retornar quem experimenta a festa. Ao todo, 30% do público é visitante e representa uma estadia média na cidade de 3,8 dias, com despesa medida de R\$ 910,70.

¹⁸ [CARNAVAL 2018 SAMBODROMO RUA ALTA.pdf \(observatoriodeoturismo.com.br\)](#) (anexo 08)



73. E, por fim, conclui o estudo que o “*resultado reafirma o Carnaval como um dos eventos mais importantes para a cidade*”.

b. Estrutura de Contratação do Carnaval de Desfile das Agremiações

74. Toda essa bagagem histórico-cultural influenciou diretamente a legislação municipal, e foi determinante para a atuação direta da Municipalidade na organização e realização do Carnaval de Desfiles de São Paulo, e, posteriormente, no carnaval de rua, ambos de protagonismo e relevâncias nacionais.

75. Atualmente a realização do Carnaval do Sambódromo se dá em cumprimento ao artigo 7º, XI, da Lei nº 14.485, segundo qual:

“Art. 7º: Constituem datas comemorativas e eventos regulares significativos, anuais ou não, do Município de São Paulo, devendo ser inseridos no Calendário de Eventos da Cidade de São Paulo de que trata o Capítulo I desta lei Redação dada pela Lei nº 15.172/2010);

.....

XI - o Carnaval paulistano, bem assim as manifestações artístico-populares que o compõem, com o apoio e sob a gestão da Prefeitura, sendo consideradas manifestações artístico-populares para este efeito, entre outros, os concursos, desfiles, festas, bailes realizados no período do Carnaval, com o apoio e administração da Prefeitura, e especialmente: concurso de rei Momo e rainha do Carnaval; desfile de escolas de samba e blocos carnavalescos; desfile de bandas; desfile e Carnaval de bairros; e as demais manifestações artístico-populares (baile oficial da cidade, afoxés, ranchos, frevos, grandes sociedades e outras) poderão ser contempladas em



planejamento, a ser elaborado anualmente, **com a participação obrigatória das entidades representativas das Escolas de Samba e entidades carnavalescas do Município, cabendo a responsabilidade e execução da administração do Carnaval paulistano à Prefeitura**, que poderá exercê-la através da **Anhembi-Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S.A.**, de seu sucessor ou substituto, sendo que na hipótese de contratação, as receitas e despesas relacionadas ao evento serão administradas pela contratada, e ficando ressalvado que os menores com mais de 5 (cinco) anos de idade, até 12 (doze) anos e que participarem dos desfiles de escolas de samba e assemelhados deverão portar crachás de identificação contendo o nome do portador, endereço de residência e agremiação a que pertencem; - domingo que antecede a semana do carnaval paulistano: o Desfile do Bloco Carnavalesco Sovaco de Cobra; (Incluído pela Lei nº 16.534/2016– - Na sexta-feira, sábado e domingo que antecedem a terça-feira de Carnaval: Conferência dos Radicais Livres SP; (Incluído pela Lei nº 16.108/2015).”

76. Pois bem, hoje, ou melhor em 2019, o cumprimento da determinação de apoio e gestão ao Carnaval dos Desfiles das Escolas de Samba se deu nos mesmos moldes que há muito é praticado, qual seja, realização dos desfiles carnavalescos por meio da São Paulo Turismo (então Anhembi-Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S.A.). Por sua vez, a **atuação da SPTuris** se dá por meio **de dois grupos de contrato**.

77. **O PRIMEIRO** deles¹⁹, corriqueiramente conhecido como contrato de “apoio”, tem como objeto:

“Apoio institucional ao Carnaval Paulistano 2019, além da organização, divulgação, comercialização, controle e fiscalização referentes às apresentações de espetáculos artísticos e culturais por agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos.”

78. Em síntese São Paulo Turismo S.A. é contratada pela Municipalidade para promover os desfiles propriamente ditos, ou seja, contratação das entidades carnavalescas para que realizem/produzam a competição, o espetáculo, ao longo das festividades. É o conteúdo de apresentação *per si*.

79. Evidentemente, essa contratação se dá por dispensa de licitação, na forma do artigo 25, *caput*, da Lei 8.666/93²⁰ e artigo 30, da Lei 13.303/17²¹ tem fundamento jurídico

¹⁹ Termo de Contrato nº 001/2018 – SMTUR, processo SEI nº 6076.2018/0000021-0 (anexo 10)

²⁰ *In verbis*: “Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:”

²¹ *In verbis*: “Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:”



80. Ao todo, a SPTuris se obriga a realizar a contratação de 04 (quatro) entidades, ou suas agremiações filiadas, quais sejam: a Liga das Escolas de Sambas – LIGA (Grupo Especial, Grupo de Acesso I e II e Afoxé), a UESP (Grupos II, III, IV, Blocos Especiais e Afoxé), a ABASP e a ABBC. Para tanto a SPTuris realiza a contratação das respectivas entidades por meio do pagamento de **Cachê Artístico** a cada uma das agremiações para que produzam seus desfiles. Para o exercício de 2019, vide Planilha I – Resumo Financeiro (anexo 10)²²:

088 / 18 66

Planilha I - Resumo Financeiro
 Carnaval 2019

APOIO INSTITUCIONAL AO CARNAVAL PAULISTANO 2019	TOTAL
LIGA (GRUPO ESPECIAL, GRUPO DE ACESSO I E II E AFOXÉ) - CACHÊS	R\$ 25.116.831,05
LIGA (GRUPO ESPECIAL, GRUPO DE ACESSO I E II E AFOXÉ) - PREMIAÇÃO	R\$ 488.745,39
UESP (GRUPOS II, III, IV, BLOCOS ESPECIAIS E AFOXÉ) - CACHÊS	R\$ 3.490.452,47
UESP (GRUPOS II, III, IV, BLOCOS ESPECIAIS E AFOXÉ) - PREMIAÇÃO	R\$ 55.056,87
ABASP	R\$ 235.252,52
ABBC	R\$ 188.001,11
SUBTOTAL 1	R\$ 29.574.339,41

81. Nesta contratação, conforme bem descreve a Cláusula 1.1.2., do contrato de 2019:

*“o apoio institucional, inclui, além dos cachês artísticos, os demais custos descritos nas Planilhas I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, referentes à premiação, equipamentos, produtos serviços, pessoal técnico e operacional, enfim, **toda a infraestrutura utilizada**, pelas agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos em suas respectivas apresentações”.*

82. Com relação aos desfiles promovidos pela LIGA e a UESP, o pagamento de Cachê Artístico para que as escolas produzam seus desfiles, é apenas uma parte do escopo de sua atuação.

83. Com efeito, a organização da competição - para que as escolas efetivamente se apresentem - também exige uma gama de elementos indivisíveis e comuns a todos os desfiles, como som, estrutura dos jurados, segurança

²² Idem item 19.



desde a formação até dispersão das alegorias, içamento dos destaques nos carros alegóricos, transporte dos foliões, etc.

84. Estes serviços compõem rol de obrigações das contratadas. No Contrato 01/2018 – SMTUR, Carnaval de 2019, destacavam-se como “Equipamentos, produtos serviços, pessoal técnico e operacional” – INFRAESTRUTURA. Vide Planilha I – Resumo Financeiro”²³:

EQUIPAMENTOS, PRODUTOS, SERVIÇOS, PESSOAL TÉCNICO E OPERACIONAL NECESSÁRIOS ÀS APRESENTAÇÕES DAS AGREMIÇÕES, ESCOLAS, BLOCOS E CORDÕES CARNAVALESCOS, PRESTADOS PELAS ENTIDADES	TOTAL
LIGA (GRUPO ESPECIAL, GRUPO DE ACESSO I E II E AFOXÉ) - INFRA	R\$ 7.155.719,41
UESP (GRUPOS II, III, IV, BLOCOS ESPECIAIS E AFOXÉ) - INFRA	R\$ 2.596.331,54
SUBTOTAL 2	R\$ 9.752.050,95

85. Os valores são concebidos de acordo com planilha estimativa de custo apresentada pelas próprias entidades. Para exemplificar, no caso do Contrato 01/2018 – SMTUR, o valor de Infra dedicado à UESP (entidade auditada por essa CGM), se deu com base na “PLANILHA VI – Equipamentos, produtos, serviços, pessoal técnico e operacional necessários à apresentação das escolas e entidades – Grupos II, III, IV e Blocos”:

²³ Termo de Contrato nº 001/2018 – SMTUR, processo SEI nº 6076.2018/0000021-0 (anexo 10), com valores já atualizados na oportunidade do 2º Termo Aditivo, Termo de Aditamento nº 002/2019 – SMTUR (anexo 11).



PLANILHA - VI - Equipamentos, produtos, serviços, pessoal técnico e operacional necessários à apresentação das escolas e entidades - Grupos II, III, IV e Blocos



Categoria	Descritivo	Qtde.	Valor
Brigadistas	Contratação de profissionais para apoio às alegorias	67	R\$ 7.948,57
Camisetas	Para uniforme da equipe de produção, apoio e coordenação	1180	R\$ 8.706,08
Comissão julgadora	Cachê		
	Hospedagem	480	R\$ 210.258,46
	Transporte		
	Alimentação		
	Cabines	257	R\$ 146.348,65
Comunicação de produção	Materiais de escritório diversos	-	R\$ 9.498,43
	Rádio tipo nextel	44	R\$ 10.961,91
Container	Para equipe operacional e de produção dos desfiles	27	R\$ 61.500,60
Contratação de RH	Apoio 1 e 2	417	R\$ 15.830,71
	Locutores	6	R\$ 4.270,88
	Assessoria jurídica	2	R\$ 41.000,40
	Controle de catraca	-	R\$ 1.899,69
	Coordenação desfile e tipo 1	96	R\$ 203.049,60
	Controle de acesso	479	R\$ 62.346,64
	Assessoria de imprensa	1	R\$ 5.694,50
	Locação de cronômetro para desfiles nos bairros	15	R\$ 7.118,13
	Sistema completo de iluminação profissional (com geradores de energia e cabeamento) para os desfiles nos		

	de as de fiscalização. Especificação mínima: 120 refletores completos com lâmpadas de multivapores metálicos		
Instalações elétricas	Material elétrico e instalação complementares	4	R\$ 1.822,24
Maquinário pesado	Locação de maquinário e respectiva operação para movimentação e transporte de alegorias (guinchos, quindastes, empilhadeiras, etc) para os	94	R\$ 100.205,79
Material gráfico	Flyers, folhetos, panfletos e panfletagem para divulgação de informações pertinentes aos desfiles	27800	R\$ 9.498,43
Mobiliário	Locação de cadeiras para apoio aos jurados e equipe	137	R\$ 1.267,98
	Locação de mesas para apoio aos jurados e equipe	30	
Registro fotográfico	Filmagens técnicas de todos os desfiles (concurso)	6	R\$ 23.108,82
	Fotógrafo / fotos técnicas dos desfiles (concurso)	7	R\$ 6.377,84
Sonorização	Sistema completo de sonorização para os desfiles nos bairros (com fornecimento de mão de obra e	6	R\$ 542.116,40
Transporte de apoio	Locação de veículos e uso de combustível para equipe de produção	-	R\$ 10.096,11
	Motofrete para entrega de documentos	21	R\$ 1.594,46
Transporte de componentes	Locação de ônibus para transporte de componentes	906	R\$ 651.287,29
TOTAL BRUTO			R\$ 2.596.331,54

86. Ao final, as entidades devem realizar a prestação de contas das despesas.



87. Portanto, o primeiro grupo de contratações diz respeito ao desfile propriamente dito, incluído aí a gama de elementos necessários à sua complexa realização, cujo escopo em nada se confunde com aqueles serviços de infraestrutura, pela qual a SPTuris é contratada para realizar.

88. **O SEGUNDO** deles é a contratação da SPTuris para que ela adote todas as providências necessárias para adequação da INFRAESTRUTURA do SAMBÓDROMO (e das estruturas provisórias montadas para realização dos desfiles da UESP nos bairros da cidade). Trata-se no caso da infraestrutura enquanto arena, local de evento, destino de público/visitantes/turista. Ou seja, sob uma perspectiva totalmente distinta do espetáculo (desfile em si) ou da gama de atividades que preenchem seu escopo.

89. Especificamente com relação ao Carnaval de 2019, esta gama de serviços a serem prestados diretamente pela SPTuris (e não por quaisquer das entidades carnavalescas) se deu por meio do Contrato nº 002/2019, cujo objeto consistiu na *“contratação de serviços de planejamento, produção, promoção, execução e fiscalização dos eventos que compõem o Carnaval 2019, na cidade de São Paulo, com fornecimento de infraestrutura constituída por equipamentos, serviços e produtos, contratação artística, pessoal e operacional, como como locação de áreas”*.

90. Conforme consta do Planilha 1 – Infraestrutura de 2019²⁴, as atividades podem ser divididas em 03 (três) grupos: (i) Infra Sambódromo; (ii) Infra dos Desfiles de Bairro; e (iii) Eleição da Corte do Carnaval. E na sequência as Planilhas II, III, IV, trazem a lista pormenorizada dos serviços unitários necessários ao cumprimento do objeto contrato.

91. Para didática, adotamos o Resumo da Planilha I, do Contrato nº 2019, que traz a infraestrutura atinente ao Sambódromo:

²⁴ Contrato nº 002/2019 e planilhas que o compõe, seguem em documento anexo 12.

CARNAVAL 2019 - Infraestrutura



Infraestrutura Sambódromo	Tipo	Histórico	Valor
	Infra acesso	Atendimento às necessidades da CET para sinalização viária e canalização de trânsito, utilizando de grades, fechamentos metálicos nas áreas internas e externas, cones e supercones e faixas, desde os ensaios até a realização efetiva do evento.	R\$ 184.528,00
	Estruturação	Materiais e equipamentos para atender as montagens de estruturas para o público, agentes públicos e Spturis na área interna do evento, áreas comuns, Camarote da Prefeitura, materiais, equipes e equipamentos para manutenção e adequação do Sambódromo, conforme anexo.	R\$ 873.536,48
	Segurança, Limpeza e Saúde	Serviços de Segurança, Limpeza, Postos médicos e ambulâncias, seguindo orientação de SEGUR III, bombeiro e Secretaria de Saúde (COMURGE E COVISA), CFTV, Bombeiro Civil, Sanitários Químicos e PNE's.	R\$ 825.552,00
	Produção, Logística e Insumos	Pulseiras, Rádios comunicadores, locação de Carrinhos elétricos, kit Lanche para os órgãos públicos (PM, CET, GCM, Prefeituras Regionais e Polícia Civil)	R\$ 610.319,26
	Apuração	Itens utilizados apenas no dia da apuração (palco, som e barricadas)	R\$ 11.628,68
	Imprensa	Catering, coletes, Equipamentos de informática, praticável e credenciamento e pesquisa)	R\$ 73.000,00
	Engenharia	Manutenção e revisão do terreno para os carros alegóricos, pintura geral, liberação de Alvarás e AVCB e consumo de água e energia.	R\$ 730.000,00
	Equipe de Produção	Equipe alocada para o evento desde o planejamento, incluindo ensaios técnicos, desfile, apuração, montagem e desmontagem e fechamento.	R\$ 186.000,00
	Sub total		R\$ 3.494.564,42
	Impostos a recolher	10,75% de impostos	R\$ 440.839,45
	Taxa de Administração	5% de taxa de administração	R\$ 165.428,22
	Total Infra Sambódromo		R\$ 4.100.832,09

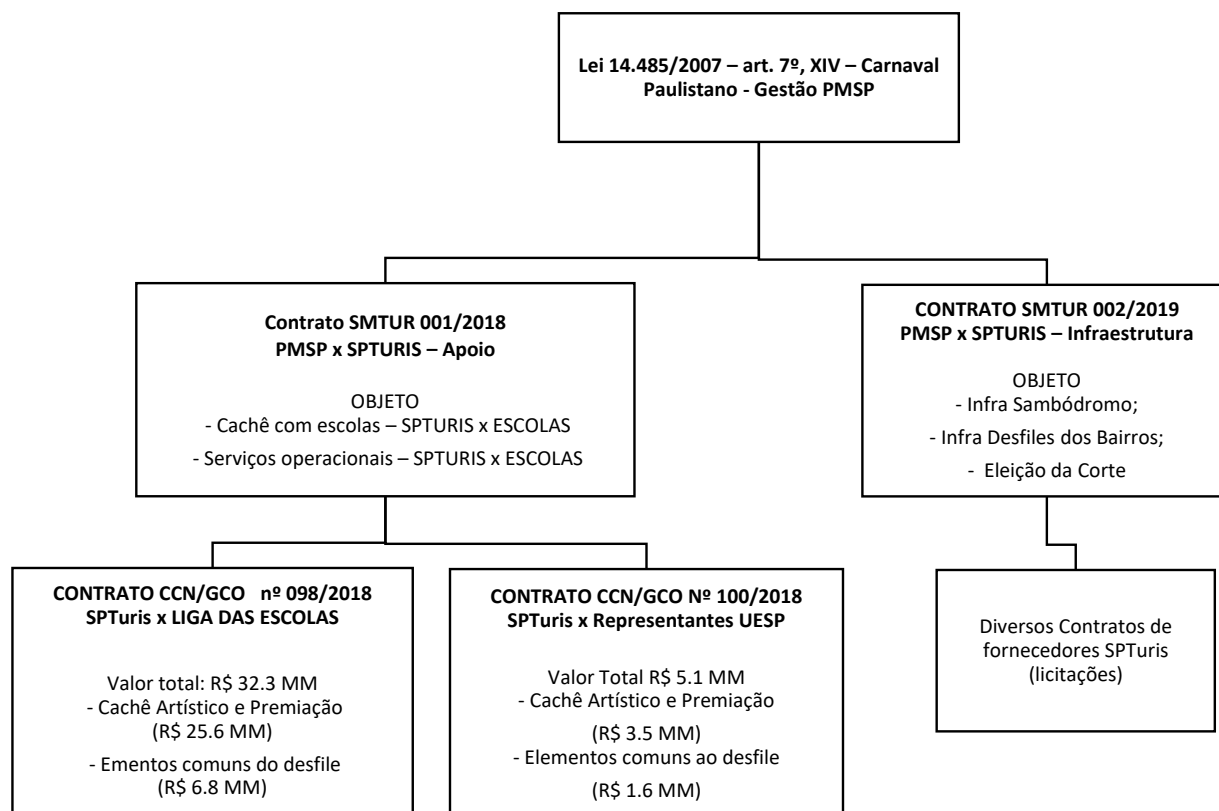
92. O resumo dos descritivos releva que os serviços não possuem identidade com o desfile propriamente dito. Muito pelo contrário, estão focados nas estruturas do Sambódromo, documentos e atendimento dos órgãos públicos envolvidos. Cuja execução e produção são realizadas pela própria SPTuris, mediante seus fornecedores – sendo os contratos precedidos de licitação.

93. Pode até se admitir que existam serviços da mesma natureza entre aqueles fornecidos diretamente pela SPTuris e aqueles que as entidades necessitam para realizar/produzir seus desfiles, como segurança e limpeza por exemplo. Mas, como se verá em tópico específico, em nada se confunde a segurança e limpeza realizada pela SPTuris (vinculadas as áreas administradas da SPTuris, receptivos de órgãos públicos, operacionais do Sambódromo e o Camarote Institucional da Cidade), com os serviços realizados pelas entidades, cujo objeto principal não é o serviço em si, mas sim o desfile propriamente dito.



94. Esta mesma lógica serve para o Carnaval de Bairro, com efeito a SPTuris é responsável pela montagem das estruturas provisórias (fechamentos, banheiros químicos, cavaletes, etc.). Os seguranças contratados pela SPTuris servem para atender a montagem e conservação desses serviços, que em nada se confundem com os serviços realizados pelas entidades vinculados propriamente ao desfile.

95. Enfim, o quadro abaixo bem explica a cadeia contratual tratada acima:



96. Pois bem, demonstrada a estrutura de contratação, passamos a elencar as razões pelas quais os elementos comuns de desfile devem continuar sendo prestados pelas entidades carnavalescas.



c. Das estruturas comuns ao desfile (antiga “infra de apoio”).

97. Como dito, o cerne da questão para os apontamentos da d. CGM consiste na diferenciação entre a “infraestrutura” realizada pela SPTuris e a “infraestrutura” realizada pelas entidades carnavalescas.

98. Ou melhor, o cerne da questão consiste demonstrar que, na verdade, não se vislumbra (nunca se vislumbrou) a contratação de “infraestrutura” para as entidades carnavalescas, e sim a contratação de um desfile de carnaval em sua totalidade.

99. O desfile por sua vez, para que se realize, depende de dois fatores. UM, que cada uma das agremiações produzam os seus próprios desfiles (sambas enredo, carros alegóricos, fantasias, instrumentos de bateria, etc.); e DOIS, que nos dias de desfile estejam presentes todas aquelas atividades auxiliares às escolas desenvolverem os desfiles que produziram.

100. O primeiro deles, é promovido individualmente por cada uma das escolas, que por sua vez, são remuneradas individualmente pelo Cachê Artístico.

101. O segundo deles é comum, disponível igualmente a todas as agremiações nos preparativos e nos dias de desfile. São serviços indivisíveis realizados por um só organizador, no caso as entidades representativas, LIGA e UESP. Não por menos é realizado um pagamento (em 2019, um repasse) separadamente, para que não se confunda com o cachê artístico.

102. Exemplificativamente: os carros alegóricos precisam ser estacionados (e finalizados) aos arredores do Sambódromo (concentração, dispersão e terreno municipal), limpeza e segurança dos carros precisam ser garantidas. Os jurados precisam ser treinados, remunerados, hospedados, alimentados, etc. Durante os desfiles todos os foliões precisam ser transportados até o Sambódromo, orientados para os locais adequados de formação das alegorias, de acordo com o horário de cada escola e cada alegoria, e depois transportados de volta.



103. Os destaques içados aos pontos mais elevados dos carros alegóricos com a segurança, acompanhamento de bombeiros, orientadores, etc. Levando em consideração que cada uma das escolas tem em média 2.000 (dois mil) foliões, as exigências logísticas são expressivamente desafiadoras, e exigem conhecimento específico para tanto.

104. Para argumentar, adota-se novamente o escopo de serviços prestados pela UESP, contrato que originou os trabalhos desta d. Controladoria, tendo por base os serviços elencados na planilha anexada a contratação, e o reflexo de sua prestação no desfile propriamente dito.

(i) CAPTAÇÃO DE SOM, SISTEMA DE ILUMINAÇÃO E CRONOMETRAGEM

Item	Descrição	Quant.
Cronometragem	Locação de Sistema de Cronômetros via painel de Led com sinal wi-fi para orientação do tempo de desfile no início, meio e fim das pistas.	09 Painéis
Iluminação	Locação de Sistema completo de iluminação profissional (com geradores e cabeamento), incluindo cabine de avaliadores e fiscalização. Especificação mínima: 120 refletores completos com lâmpadas de multivapores metálicos ou led para 100 metros de concentração, 300 metros de pista e 100 de dispersão.	03 Bairros
Sonorização	Locação de sistema completo de sonorização para os desfiles nos bairros (com fornecimento de mão de obra, geradores de energia e carros equipados com som) para 100 metros de concentração, 300 metros de pista e 100 metros de dispersão.	03 Bairros

105. Um sistema de sonorização se torna preponderante para o desfile das escolas de samba e blocos de fantasia, pois, através da função do puxador/intérprete (que serve de voz guia), ele(a) se faz a referência para o canto que necessita ser um coro entre todos os componentes, que cantam o samba em uníssono para a avaliação dos jurados (quesito harmonia), contemplam o público presente, e ainda impulsionam os desfilantes como base de sustentação de entrega ao prazer da dança (quesitos: evolução, comissão de frente e mestre-sala e porta-bandeira), bem



como a iluminação irá garantir, não apenas aos jurados, mas também aos espectadores, os detalhes nas riquezas das fantasias e alegorias que são apresentadas (quesitos: fantasia, alegoria, enredo).

106. Por isso, a sonorização precisa ser uniforme ao longo de todo o desfile (seja para espectadores, jurados e componentes), do carro de som que acompanha a Bateria aos canais de transmissão.

107. A cronometragem dos desfiles se faz necessária, pois controla o tempo das apresentações, o qual, as agremiações, obrigatoriamente, precisam cumprir dentro dos minutos aferidos no regulamento. O tempo em questão é apresentado aos desfilantes e ao público através de relógios em telões de LED, que são controlados por uma equipe técnica que, ao final de cada apresentação, emite um relatório sobre o tempo de desfile.



(ii) COMISSÃO JULGADORA

Item	Descrição	Quant.
Comissão Julgadora	Contratação de Equipe de Avaliadores com Cachê, Hospedagem, Transporte, Alimentação, Materiais de Escritórios diversos e curso preparatório completo	114 Jurados

108. Os jurados (avaliadores) são responsáveis pelo resultado do concurso. Ou seja, são as pessoas que farão a avaliação técnica dos quesitos (escolas de samba: bateria, samba enredo, harmonia, mestre-sala e porta-bandeira, comissão de frente, evolução, fantasia, enredo e alegoria); (blocos de fantasia: bateria, samba tema, empolgação, porta-estandarte, fantasia e alegoria) em formato de notas com justificativas em cédulas que são lidas na apuração.

109. A comissão julgadora recebe treinamento em curso específico, e no dia dos desfiles recebem hospedagem, alimentação, transporte e cachê.



(iii) GESTÃO DE PESSOAS – RH

Item	Descrição	Quant.
Brigadistas	Contratação de Serviço de Bombeiros Civis na Concentração, Pista e Dispersão dos desfiles que garante a salvaguarda dos desfilantes enquanto: Primeiros Socorros, Evacuação de Público, Prevenção de Combate ao Incêndio e atuação em Acidentes Elétricos	03 Bairros
Recursos Humanos	Contratação de Pessoal de Apoios Tipos 1, 2 e 3, Coordenação, Produção, Controle de Acesso, Locutor, Assessoria de Imprensa, Cronometrista, Operacionais de Transporte, Orientador de Tráfego, Motorista, Assessoria Jurídica, Marketing e Comercial	03 Bairros



110. As diferentes funções que compreendem as equipes do concurso têm por finalidade auxiliar os desfilantes em diferentes momentos, fazendo com que eles se enquadrem sob as orientações postas pelo regulamento e critério de julgamento dos desfiles. Pode-se citar o exemplo dos coordenadores de desfiles que orientam os componentes em relação ao local de entrada, horários, posicionamento de desfile, adequação da dança para uma boa avaliação dos jurados. Ou seja, desempenham uma função de auxílio direto a quem estiver desfilando. Outro exemplo é a equipe de apoio que auxilia os foliões com fantasias pesadas ou quebradas, na movimentação das alegorias (empurradas manualmente), etc.

111. Locutores, assessoria de imprensa, comunicação e secretaria são funções de interação entre público, diretoria das agremiações e os próprios desfilantes que, através destes profissionais, são apresentados aos canais de mídia, entrevistas, falam com autoridades e fazem intervenções diretas com os espectadores do evento.

112. Uma das funções dos controladores de acesso é garantir que os componentes não se misturem, ou seja, alas com fantasias iguais não podem adentrar a outras alas, sendo que, caso ocorra, a agremiação pode ser penalizada pelos jurados.

113. Seguranças são responsáveis pela proteção pessoal de artistas, rainhas de baterias e da equipe de jurados que podem sofrer ameaças de público e componentes.

114. Os brigadistas fazem a checagem dos carros alegóricos, e auxiliam os operadores de máquinas a conduzirem os destaques e composições de alegorias aos seus determinados “queijos” (local específico nas alegorias para pessoas desfilarem), assim como trabalham ativamente na prevenção de incêndios, pois tratam de materiais considerados inflamáveis ao contato com curtos-circuitos, pontas de cigarros, etc. Estes profissionais também são treinados em primeiros socorros, antecedendo a chegada da equipe médica e, assim, salvam vidas com suas técnicas apuradas em casos de emergência.



(iv) MAQUINÁRIO PESADO

Item	Descrição	Quant.
Maquinário Pesado	Locação de maquinário para respectiva operação para movimentação e transporte de alegorias dos bairros que incluem: Guinchos, Plataformas Elevatórias, Muncks, Guinchos, Empilhadeiras, Manipuladores e etc.	03 Bairros
Transporte de Componentes	Locação de ônibus para o transporte de componentes com fantasias, adereços, costeiros, chapéus e de instrumentos Musicais	03 Bairros

115. Os equipamentos locados, como manipuladores, muncks, guindastes e plataformas articuladas, executam apoio logístico aos carros alegóricos, que necessitam de remoção para liberação das vias e movimentação de esculturas pesadas para encaixes de elementos cenográficos.

116. Tais máquinas também auxiliam no serviço operacional de elevação aos pisos mais altos dos carros alegóricos com fantasias de destaques, semidestaques e composições de destaques.



(v) TRANSPORTES DE COMPONENTES E DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS

Item	Descrição	Quant.
Transporte	Locação de Carro, Van, Perua, Caminhões, Micro-ônibus e ônibus para transporte de carga, notas dos jurados, passageiros (staff e avaliadores), motofrete e combustível para equipe de produção e coordenação dos desfiles	03 Bairros
Transporte de Componentes	Locação de ônibus para o transporte de componentes com fantasias, adereços, costeiros, chapéus e de instrumentos Musicais	628 Ônibus

117. O concurso é classificado por seis subgrupos distintos e que são realizados em três bairros de diferentes regiões da cidade. No entanto, a geografia de São Paulo reflete a capilaridade de 65 agremiações carnavalescas, sendo que muitas se concentram nas periferias, ou seja, nos extremos da cidade. Posto tal argumentação, a necessidade de traslado destas comunidades é inerente ao constitutivo de suas apresentações, sendo que muitas comunidades não conseguiriam chegar ao seu local de desfile apenas com o transporte público dado a especificidade da logística de fantasias, instrumentos musicais, adereços de mão, costeiros e cabeças adornadas com plumas, penas, etc.

118. Os espetáculos também requerem as necessidades de transporte de *staff*, jurados para avaliação dos desfiles, bem como de suas notas para salvaguarda no Batalhão de Choque, equipe de trabalho, material de manutenção e de escritório, alimentação e outros mais.



(vi) ESTRUTURAS TUBULARES E TENDAS DE APOIO

Item	Descrição	Quant.
Estruturas Tubulares e Tendas de Apoio	Locação de Cabines de Avaliadores e de Fiscalização, Camarote, Tendas, Cenografia, Comunicação Visual	03 Bairros
Mobiliário	Locação de cadeiras, mesas, pufes, sofás, espelhos, araras para jurados, coordenação e tenda de apoio aos destaques, casais de MSPB, baianas e etc..	03 Bairros

119. São necessárias algumas montagens de estruturas tubulares para a acomodação dos jurados, cabine de fiscalização para equipe de trabalho, tenda de apoio aos desfilantes (troca de roupa e maquiagem) e equipe de filmagem, espaços específicos para deficientes e outros.

120. Tais estruturas se fazem necessárias com coberturas, fechamentos laterais ou em formato de salas, pisos elevados com carpetes.

121. Os locais citados necessitam de mobiliário tais como mesas, cadeiras, sofás, pufes, espelhos, araras etc.



(vii) ALIMENTAÇÃO

Item	Descrição	Quant.
Alimentação	Contratação de Serviço de Alimentação para todo o Staff dos desfiles nos bairros como kit lanche (sanduiche, bebida, fruta e chocolate), refeição e serviço de buffet aos camarotes dos bairros	03 Bairros

122. Todas as avenidas que recebem os desfiles suportam, no mínimo, dois subgrupos, atingindo até três no caso da Vila Esperança. Ou seja, para a adequação de 65 agremiações carnavalescas são necessárias, no mínimo, oito horas na programação do evento, sendo que deve ser incluído horas adicionais para a montagem, organização e término dos eventos. Com isso, certamente, toda a equipe de trabalho permanece à disposição dos foliões e público por cerca de 12 horas em média, e vai necessitar de duas alimentações (quente - marmitex e fria - lanche), no mínimo, durante o turno das horas mencionadas.



123. Outro ponto preponderante são os camarotes que recebem autoridades como o prefeito, secretários(as) municipais, vereadores, presidente e diretores da SPTuris, bem como presidentes e diretores(as) das escolas de samba e blocos de fantasia, personalidades midiáticas, sambistas referenciais, imprensa e outros que interagem diretamente com o público e foliões durante todo o evento, e que necessitam de um buffet específico para recepção e permanência dos mesmos.

(viii) FILMAGENS E FOTOGRAFIAS, UNIFORMES DE EQUIPE E CREDENCIAMENTO

124. A captação das imagens através de filmagens e fotografias não só eternizam os momentos vivenciados nos desfiles carnavalescos, mas serve como elementos técnicos de julgamento, registro e reavaliação dos itens de disputa.

125. Equipes com câmeras, máquinas fotográficas, gruas, notebooks e outros equipamentos, registram todos os momentos dos desfiles e ainda transmitem em tempo real.

126. Outro fator importante é o credenciamento dos envolvidos no evento como os presidentes de escolas de samba e de blocos de fantasia, coordenação de carnaval, equipe de produção, imprensa, operacional e os demais trabalhadores envolvidos.

127. A uniformidade da equipe de trabalho é um diferencial visual, uma vez que a localização daqueles que estão em trabalho fica mais fácil em um ambiente com alta circulação de pessoas e autoridades.

128. Ao que tange a comunicação das equipes de trabalho, são disponibilizados rádios de curto alcance para conversação entre setores diferentes, bem como a equipe de coordenação tem à disposição *tablets* que são utilizados para a conferência de fantasias, número de componentes, quantitativo de itens obrigatórios como quantidade de ritmistas, baianas, comissão de frente, etc.



129. Os *tablets* são substitutivos dos papéis, fazendo com que os desfiles da LIGA e UESP estejam em consonância com os aspectos ambientais e de sustentabilidade, pois não são mais impressas centenas de folhas contendo regulamentos, planilhas de fiscalização e afins.

(ix) CORTE DO CARNAVAL E TROFÉUS

Item	Descrição	Quant.
Corte UESP	Contratação da Corte do Carnaval da UESP, incluindo despesas do Concurso com Produção Artística, Cachê Artístico (Bandas e Cantores, Grupo de Dança, Grupo de Teatro, Apresentadores e Outros), Cenografia, Divulgação, Infraestrutura, A&B e Premiação	05 Membros
Troféus	Aquisição de 18 (dezoito) troféus para contemplar o 1º, 2º e 3º lugares dos Grupos da UESP	18 Unid.

130. O Concurso Miss UESP, realizado no dia 24 de janeiro no Grande Auditório do Anhembi, elege a corte do carnaval que é composta pela Rainha do Samba, Primeira e Segunda Princesa, o Passista de Ouro e de Prata Masculinos. A função da corte é interagir com o público ao receber e dar as boas-vindas às escolas de samba e blocos de fantasia em cada um dos desfiles. É uma tradição do carnaval eleger uma corte que representa a essência do samba enquanto cultura popular.

131. O evento Miss UESP é realizado apenas com integrantes de agremiações filiadas à UESP, e premia em dinheiro os cinco membros da corte, e ainda oferta ao público atrações artísticas de dança, teatro e show musical renomado.

132. Os três primeiros lugares de cada grupo são reconhecidos com o troféu das campeãs do carnaval (campeã, vice-campeã e terceira colocada). As entregas dos troféus acontecem na apuração, no Anhembi, logo após o anúncio do resultado oficial que é pré-estabelecido na data da Quarta-Feira de Cinzas e tem

transmissão ao vivo pelo site da UESP, bem como por outros meios midiáticos que noticiam o carnaval paulistano.



133. Podemos citar ainda instalações elétricas, material gráfico e de divulgação, papelaria, CD do carnaval, outros serviços de mão de obra terceirizada como assessoria jurídica e contábil, limpeza e outros, como parte importantíssima para um bom desenvolvimento dos desfiles carnavalescos.

d. Da indivisibilidade do objeto “desfile”

134. Importante frisar: as atividades que compõe esses serviços comuns/indivisíveis às escolas, estão intrinsecamente ligados ao desfile e poderiam inclusive impactar diretamente no resultado da competição.

135. A falha no transporte de uma ala inteira, a diferença no volume do som por questão de segundos, a ausência de um destaque, o atraso da entrada de um carro alegórico, um jurado mal orientado, podem trazer consequências diretas à competição.

136. É de conhecimento coletivo que a disputa das colocações se dá pela segunda casa decimal. Cada detalhe conta. Trata-se expertise atingida pelas entidades carnavalesca ao longo dos anos.



137. O processo é evolutivo, ano a ano, cada um desses elementos são revistos, repensados e aperfeiçoados. Envolvem detalhes e expertise que vão muito além dos conhecimentos da SPTuris, quiçá da Municipalidade. Nem faria sentido o tê-los, já que há apenas uma competição carnavalesca por ano, cuja realização tem sido satisfatoriamente cumprida pelas entidades.

138. De fato, se vislumbra que esta parte do objeto contratado consiste na completude do desfile, o qual, como visto, vai muito além da preparação de cada uma das escolas. Os serviços e a infraestrutura por traz dos desfiles não se confundem com o desfile em si.

139. Não se trata de contratar guindaste, comida ou som. Trata-se, isso sim, do uso sinérgico de todos esses serviços, fato que resulta na distribuição igualitária a todas as escolas dos elementos mínimos para que se apresentem, e ao final seja uma competição justa e bem avaliada.

140. O objeto contratado é, de fato, o desfile das escolas de samba. A divisão entre as atividades se dá porque o valor pago possui destinações diferentes. Parte deles é destinada a fração ideal de cada uma das escolas competidoras (Cachê Artístico), parte deles à disponibilização de uma gama de elementos comuns/indivisíveis a todas elas para realização da competição (Cachê do Desfile)

141. Mas frise-se o objeto contratado é único, indivisível – desfile das escolas de samba.

142. Imputar a esta companhia tal responsabilidade seria, também, transferir a organização da competição carnavalesca como um todo, atividade que não é, nem deveria ser, expertise da SPTuris.

143. Daí porque entende-se que sob aspecto conceitual há uma gama de serviços que estão intrinsecamente vinculados ao objeto dispensável de licitação, motivo pelo qual sua execução deve continuar sob responsabilidade das entidades contratadas.



4. MODELO PROPOSTO

144. O que se procurou demonstrar neste trabalho até o presente momento é a realidade prática – ou a forma como a qual a execução do Carnaval se organizou ao longo de décadas, tudo com a devida racionalidade e justificativa da atuação do poder público.

145. E, em linhas gerais, pretendeu-se demonstrar as razões pelas quais entende-se que os serviços comuns e indivisíveis que integram os desfiles de carnaval devem continuar sendo prestados pelas entidades carnavalescas e seus representantes.

146. Por outro lado, não se discute as pertinentes e tempestivas contribuições apresentadas por essa d. Controladoria Geral do Município. Em especial, a necessidade de compatibilizar a forma de execução dos serviços comuns e indivisíveis que integram o desfile de carnaval.

a. Diagnóstico

147. Vislumbrando atender as demandas apresentadas, quer parecer que a problemática está concentrada em duas questões que comportam aperfeiçoamento, a saber: *(i) revisão do modelo jurídico contratual; e (ii) detalhamento dos custos e, logo, do escopo dos serviços que compõe a gama de serviços comuns, indivisíveis aos desfiles de carnaval.*

(i) Do MODELO JURÍDICO

148. Em que pese o instrumento contratual – Contrato 001/2018 – SMTur (doc. Anexo 10) - ter como fundamento jurídico o artigo 25, *caput*, da Lei 8.666/93, portanto contratação por dispensa de licitação, em diversas oportunidades, o mesmo instrumento confere tratamento de natureza jurídica de convênio a parte do objeto contrato - justamente a execução dos serviços comuns e indivisíveis do contrato.



149. Esta afirmação se infere ao fato de o contrato utilizar a expressão “pagamento” quando se refere aos “Cachês Artísticos” e a expressão “repasses” as verbas recebidas a título de “infraestrutura”, as quais permaneceria a obrigação de “prestação de contas” (típica dos convênios, contrato se fiscaliza por medição). Senão vejamos as cláusulas 2.2, 2.4 e 6.1.6.4. do Termo de Contrato nº 001/2018 – SMTUR:

2.2. Os valores destinados ao pagamento de cachês artísticos inerentes à realização das apresentações das agremiações, escolas e blocos carnavalescos (Planilhas I, II e III), bem como os valores das contratações da ABASP e da ABBC (Planilha IV), são os detalhados abaixo;

[...]

2.4. O valor de repasse relativo à infraestrutura necessária à apresentação das agremiações, escolas, blocos e cordões carnavalescos, de responsabilidade das referidas entidades, será, de R\$ 8.425.546,939 (oito milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, quinhentos e quarenta e seis reais e trinta e nove centavos), conforme discriminado nas Planilhas V e VI

[...]

6.1.6.4. Prestação de contas referente ao total de recursos recebidos seja devidamente firmada pelos seus representantes leais e contadores, apontando por rubricas do plano de contas da SPTuris de forma individual, destacando o número do documento fiscal, nome do fornecedor, valor e descrição da compra e contemplando todos os custos registrados, enfim, toda a infraestrutura utilizada para as agremiações.

150. Ora, contratos ou convênios são instrumentos jurídicos de natureza e premissa distintas. Pode até se admitir que um único instrumento jurídico possa relatar duas relações jurídicas distintas, uma delas contratual e outra com natureza de convênio – mas decorreriam de duas relações jurídicas distintas.

151. Mas no caso o que se observa é que se busca a execução de um objeto único, desfile de carnaval (tido por indivisível), a ser executado por uma pessoa jurídica com expertise (entidade carnavalesca), portanto uma única relação jurídica.

152. A questão é saber, portanto, se o objeto deve ser executado em sua totalidade via convênio ou em sua totalidade via contrato. A resposta não passa por uma escolha aleatória, e sim por uma questão de premissa.



(ii) NATUREZA JURÍDICA CONTRATUAL

153. O que a princípio pode parecer uma mera opção por um dos modelos, na verdade, implica em identificar na premissa legal que confere a autorização para que a Municipalidade realize o carnaval da cidade, assim novamente se recorre ao inciso XI, artigo 7º, da Lei 14.485:

*“XI– o Carnaval paulistano, bem assim as manifestações artístico-populares que o compõem, com o apoio e sob a gestão da Prefeitura, sendo consideradas manifestações artístico-populares para este efeito, entre outros, os concursos, desfiles, festas, bailes realizados no período do Carnaval, com o apoio e administração da Prefeitura, e especialmente: concurso de rei Momo e rainha do Carnaval; desfile de escolas de samba e blocos carnavalescos; desfile de bandas; desfile e Carnaval de bairros; e as demais manifestações artístico-populares (baile oficial da cidade, afoxés, ranchos, frevos, grandes sociedades e outras) poderão ser contempladas em planejamento, a ser elaborado anualmente, **com a participação obrigatória das entidades representativas das Escolas de Samba e entidades carnavalescas do Município, cabendo a responsabilidade e execução da administração do Carnaval paulistano à Prefeitura**, que poderá exercê-la através da **Anhembi-Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S.A.**[...]”*

154. Com efeito, o comando legal é abrangente. Traz a obrigação genérica ao município em apoiar e gerir o Carnaval em sua globalidade, enquanto manifestação cultural intangível, e difuso pertencente a sociedade.

155. Mas também, traz uma obrigação específica expressa ao Município de gerir, com responsabilidade administrativa, especificamente o desfile das escolas de samba. Sendo, que a responsabilidade é do município, portanto, ele é o seu promotor. Possui ônus e o bônus de sua representação.

156. Quer parecer que, com relação a execução dos desfiles carnavalescos a relação do município para com as escolas é sinalagmática e não convencional.

157. Outros elementos também corroboram com essa afirmação. Nos instrumentos jurídicos atuais à municipalidade autoriza/transfere às entidades carnavalescas o direito de exploração dos ingressos, exploração de patrocínio e direitos de imagem. Se transfere é porque do Município o é. O próprio reconhecimento de direito proprietários à municipalidade decorrentes do evento afasta o conceito convencional, já que os interesses acabam transbordando à mera persecução de interesses comuns para interesses típicos de tratativas contratuais.



158. A mesma lógica se revela ao observar a determinação de “pagamento” do Cachê Artístico, e ao pagamento das premiações às escolas de Samba. Ora, se o serviço é “tomado” do prestador, a relação não é convenial, é sinalagmática. O Município tem interesse a realizar evento que lhe pertence (inclusive por obrigação legal) do qual decorrem direitos proprietários, por sua vez as agremiações se comprometem a prestar o serviço, no caso o desfile.

159. São por essas razões, em especial a conservação de direitos proprietários do município é que, sob a perspectiva desta companhia, entendemos que o regime jurídico a ser aplicado à totalidade dos instrumentos jurídicos é de contratação.

(iii) DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO CONTRATADO

160. A adequação do enquadramento jurídico de fato resolve parte importante dos apontamentos dessa d. CGM mas não sua totalidade.

161. Com a devida vênia, quer parecer alguns dos apontamentos se deram porque parte das informações de fato não são esclarecidos com a profundidade desejada, em especial ao esclarecimento da completude do desfile e do contraponto face as infraestruturas promovidas pela SPTuris.

162. A complexidade das prestações de contas dos serviços realizados pelas entidades, em que pesem comprovarem os dispendidos dos valores, não possuem o condão *per si*, de demonstrar a racionalidade que justifica e legitima sua realização.

163. Independentemente de se tratar de convênio, contrato, prestação de contas ou medição, quer parecer que boa parte da solução está concentrada no aperfeiçoamento do estabelecimento das premissas e descrição do objeto.



164. Melhor descritivo, melhor delimitação do objeto. Melhor delimitação do objeto, melhor aferição dos serviços e avaliação dos preços praticados. Em suma, tudo a corroborar com as melhores práticas de transparência e fiscalização.

165. Sob esse aspecto, boa parte dos esforços concentrados nesse relatório para descrição dos serviços podem ser considerados como ponto de partida para readequação e transparência dos serviços executados, cujas proposições de melhoria se elencam.

b. Proposições

166. A primeira proposição diz respeito justamente sobre o aperfeiçoamento os instrumentos jurídicos. Se pretende conferir uniformidade ao modelo de contratação de serviço por dispensa de licitação, cujo objeto é a realização dos desfiles competitivos do carnaval paulistano.

167. Como dito, as relações aqui travadas possuem natureza jurídica contratual. Portanto, não se está mais a tratar de “repasso” tampouco de “prestação de contas”. Agora, trata-se de pagamento, cujo serviço é comprovado por medição.

168. Decorrente disso, destaca-se a segunda proposição: conferir maior precisão ao objeto contratado. Para ser medido, o objeto precisar ser claro, delimitado.

169. Por um lado, já se tem muita clareza da produção dos desfiles por cada uma das escolas, pago por meio de Cachê Artístico. Agora, por outro lado, pretende-se ratificar as premissas que delimitam o escopo dos serviços comuns a todas as escolas, indivisíveis, intrínsecos à realização dos próprios desfiles – até então remunerados por “repasso” – agora custeados pelo que se pretende nomear de “Cachê do Desfile”.

170. . Uma parte significativa dessas premissas já foram lançadas no bojo deste relatório. Em linhas gerais, são aqueles serviços que estão



intrinsecamente ligados ao desfile propriamente dito. O que se espera neste caso é um processo evolutivo.

171. Inicialmente, a execução sob este novo formato exige que os esforços devam estar concentrados no aprofundamento dos elementos descritivos dos serviços, maior precisão dos quantitativos e estabelecer a real interrelação destes para com os desfiles.

172. A expectativa é que, em um segundo momento o trabalho deixe de ser descritivo e passe a ser qualitativo, ou seja, passa-se a avaliar meritoriamente a pertinência, ou não, de um (ou mais) dos serviços estar(em) incluído(s) no bojo de atividades intrínsecas ao serviço.

173. Se estamos a tratar de contratação de serviços, os elementos descritivos devem ocorrer antes da contratação, seja para bem delimitar o objeto contratado, seja para aferir a razoabilidade dos custos dos serviços.

174. Neste ponto, importante frisar: não se está propondo a contratação serviços unitários de infraestrutura e sim elementos mínimos comuns à realização do desfile de carnaval. Os elementos descritivos dos serviços decorrentes da apresentação têm o condão de assegurar se a formação de custo sugerido pela contratada em orçamento estão razoáveis aos parâmetros do mercado.

175. As apresentações carnavalescas são dinâmicas, certamente serviços necessários não estão hoje inseridos no bojo dos valores custeados pelo município e, por outro lado, serviços que não possuem pertinência o estão. Mas antes, como dito, necessário se faz aprofundar como hoje é realizado.

(i) PROCEDIMENTOS

176. No modelo até então em vigor as entidades apresentavam estimativa dos serviços que pretendiam realizar, e a comprovação das despesas ocorria mediante a prestação de contas.



177. Agora no modelo proposto, como visto, há uma inversão. Evidentemente os serviços que compõe o escopo do desfile devem ser apresentados em forma de orçamento antes mesmo da contratação.

178. Isto porque, superada a questão da dispensa de licitação, será necessário que a SPTuris comprove/certifique-se da imprescindibilidade de tais serviços, e que a composição de preço das atividades comuns, indivisíveis (pagos mediante Cachê do Desfile) estejam condizentes com os preços de mercado.

179. Reafirme-se não se está aqui a contratar serviços típicos de itens unitários de infraestrutura, mas sim um desfile – composto por Cachê Artístico e Cachê de Desfile. Os descritivos pormenorizados servem para aferir a razoabilidade dos preços praticados e a subsequente fiscalização da adequada execução do objeto contratado.

180. Pois bem, só então com a satisfatória descrição os elementos contratados e aferida a razoabilidade do preço praticado é que se iniciam as medidas para sua efetiva contratação.

(ii) DO ESTADO DAS CONTRATAÇÕES

181. Imperioso destacar que quando das tratativas com essa d. CGM, em meados de setembro de 2021, já estava em vigor o Contrato nº 019/2020 – SMTUR (doc. SEI nº 035519442), firmado aos 11 de novembro de 2020, cujo objeto é 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”*.

182. Na oportunidade, a cidade enfrentava de maneira mais rigorosa os efeitos pandêmicos causados pelo vírus da COVID-19 – e já se aventava a retomada de medidas mais restritivas, então a realização do desfile de Carnaval foi reprogramada para julho de 2021 (e não agendada em meados de fevereiro como habitualmente o é).



183. Desta forma, certo de que as escolas precisavam avançar com a produção de seus desfiles, deu-se início a contratação da produção dos desfiles das escolas (mediante início do pagamento do Cachê Artístico) mas não se avançou com a contratação dos serviços comuns/indivisíveis às apresentações, e consequentemente com o pagamento do que agora se propõe chamar de Cachê do Desfile.

184. Com o agravamento da situação pandêmica nem sequer os desfiles previstos para julho de 2021 foram realizados, de modo que o Contrato nº 019/2020 – SMTUR (doc. SEI nº 054575427) foi aditado para transferir a data de apresentação do exercício de 2021 para 2022.

185. E agora, com o avanço dos trabalhos do presente relatório, pretende-se aditar novamente o Contrato nº 019/2021 para que se incluía aquelas atividades comuns, indivisíveis aos desfiles mediante pagamento de Cachê de Desfile.

186. Boa parte dos avanços pretendidos com o presente relatório serão conquistados indubitavelmente. Mas forçoso reconhecer que por se tratar de aditivo de contrato que já vigorava antes do novo modelo proposto, alguns elementos “indesejáveis” ainda permanecerão, como parte das terminologias e nomenclaturas antigas.

187. Mas nada que coloque em xeque ou torne insatisfatórios avanços aqui pretendido.

5. CRONOGRAMA DE TRABALHO

188. Este trabalho é apresentado para esta d. CGM no início de janeiro de 2022, momento em que as tratativas com as entidades carnavalescas para assimilação das mudanças se tornaram exitosas. Agora, se avança com o processo de contratação dos serviços comuns/indivisíveis do desfile das escolas de samba. O que, como dito, para o caso deste exercício (2022) refletirá em um termo aditivo ao Contrato 019/2020 – SMTUR.



189. Portanto, para o exercício de 2022 o que se objetiva é implementar o novo modelo. Encerrado o desfile e realizada a medição dos serviços, propõe-se submissão dos resultados à apreciação desta c. CGM para tratativas e avaliação de melhorias até o final do primeiro semestre.

190. Conclusão de eventuais considerações até meados de setembro para que possam ser absorvidas já para o modelo de 2023.

191. E, a partir de 2023 o que se objetiva é a implementação completa do modelo. Lembre-se que o modelo é dinâmico e busca-se seu aperfeiçoamento de maneira permanente. Acredita-se que para os anos subsequentes o aperfeiçoamento se dará sob adequação dos descritivos, critérios de aferição dos valores e medições.



6. CONCLUSÃO

192. Diante de todo exposto, em cumprimento a r. despacho nº SEI nº 057249580, a SPTuris submete este relatório como proposta de trabalho para aperfeiçoamento do modelo de contratação para atendimento das obrigações da Prefeitura de São Paulo – que o faz por meio da atual Secretaria Municipal de Esportes e Lazer – em razão da realização do Desfile de Carnaval Paulistano.



193. Reiteramos os préstimos e agradecimentos à esta d. Controladoria pelo acompanhamento construtivo que recaiu sobre a desafiadora obrigação de reformular o complexo modelo de contratação do carnaval de São Paulo.

194. Ratifica-se que a Companhia permanece a disposição para esclarecimentos, adequações ou detalhamento do programa ora proposto.



7. ANEXOS

Anexo 01 - GIOVANINI, Deise; ZANARDO, Eduardo Carmo e Marília; SOUZA, José Carlos Francisco Marcos. O Carnaval como Mercadoria: A cultura em Xequê, *in* XIII Congresso de Ciências da Comunicação da Região Sudeste – São Paulo – 07 a 10 de maio de 2008

Anexo 02 – Publicação do Diário Oficial do Poder Executivo – Seção I, página 61, de 05 de fevereiro de 2020 – CONDEPHAAT – Ata 1985: Deliberações DO Colegiado Em sessão ordinária de 03/02/2020

Anexo 03 – Censo do Samba Paulistano 2011

Anexo 04 – Relatório do Evento “Carnaval 2012” – Observatório do Turismo da Cidade de São Paulo – SPTURIS

Anexo 05 – Relatório do Evento “Carnaval 2013” – Observatório do Turismo da Cidade de São Paulo – SPTURIS

Anexo 06 – “A folia em números – Pesquisa do Carnaval de São Paulo 2014” – Observatório do Turismo da Cidade de São Paulo – SPTURIS

Anexo 07 – “Carnaval Paulistano 2015 – Sambódromo, Rua, Mídias Sociais” – Observatório do Turismo da Cidade de São Paulo – SPTURIS

Anexo 08 – “Carnaval Paulistano 2018 – Sambódromo, Carnaval de Rua” – Observatório do Turismo da Cidade de São Paulo – SPTURIS

Anexo 09 – “Carnaval Sambódromo 2020 – Pesquisa de perfil de Público” – Observatório do Turismo da Cidade de São Paulo – SPTURIS

Anexo 10 – Termo de Contrato nº 001/2018 – SMTUR, processo SEI nº 6076.2018/0000021-0

Anexo 11 – 2º Termo Aditivo, Termo de Aditamento nº 002/2019 – ao contrato nº 001/2018-SMTUR

Anexo 12 – Termo de Contrato nº 002/2019 – SMTUR, processo SEI nº 6076.2018/0000038-4



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº

do processo nº de / / (a)

Ref.: PMSP-Controladoria Geral - Ofício 086431757/2023/CGM-G
Publicação de Relatório de Auditoria
OS 132/2019/CGM-AUDI

À
Equipe de Controle do Processo Legislativo – SGP.22

Senhor Supervisor,

Encaminho o expediente em referência, para que seja cadastrado e encaminhado a douta Comissão de Administração Pública.

A íntegra do relatório encontra-se disponibilizada online no endereço:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/RA_OS0132_2019_SMTUR_SPTuris_publicacao_13_07_2023.pdf

São Paulo, 20 de julho de 2023.

Raimundo Batista

Secretário Geral Parlamentar em exercício