

Proposta de Deliberação

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Executiva do Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT) e do Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, presidente da ASBT, em razão da impugnação total das despesas realizadas com os recursos do convênio 0416/2010, celebrado com o Ministério do Turismo, em 21/5/2010, tendo por objeto a promoção e divulgação do turismo mediante apoio ao projeto intitulado “1º Encontro de Vaqueiros de Aquidabã”.

2. O valor do convênio foi estabelecido em R\$ 105.000,00, dos quais R\$ 100.000,00 foram repassados pelo concedente, em 2/7/2009, e o restante, R\$ 5.000,00, correspondeu à contrapartida da conveniente.

3. Neste processo, tal como em muitos outros, a Coordenação-Geral de Análise de Projetos do MTur, por meio do parecer técnico 731/20109, aprovou a proposição de convênio, incluído o plano de aplicação detalhado, no qual foram preestabelecidos pela ASBT os seguintes itens de custos e de atrações/shows para o evento proposto (peça 1, p. 21):

Atração	Valor (R\$)	Data da realização
Banda Alma Gêmea	15.000,00	23/5/2010
Banda Balanço da Boiada	20.000,00	23/5/2010
Banda Cavaleiros do Forró	70.000,00	23/5/2010
Total (R\$)	105.000,00	

4. Entre outros requisitos examinados, necessários à aprovação do ajuste, constou do referido parecer técnico (peça 1, p. 23) a conclusão abaixo, que foi considerada no parecer Conjur/MTur 682/2010 – Item “D” análise dos custos especificados no plano de trabalho (peça 1, p. 25 a 38):

“Isto posto, julgamos oportuna a aprovação, considerando que os custos indicados no projeto, são condizentes com o praticado no mercado local, tendo por base as propostas anexadas ao sistema apresentadas e já atestados.” (não grifados no original)

5. Neste Tribunal, após medidas saneadoras descritas no histórico do relatório que precede esta Proposta, a Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT), o Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto e a empresa contratada como intermediária para realização das apresentações artísticas, Paulo Ribeiro dos Santos-ME, foram regularmente citados, sendo esse último via edital e os dois primeiros de forma complementar, pelo valor repassado referente aos artistas/bandas, R\$ 28.000,00, nos seguintes termos (peças 37, 38 e 52):

“Ocorrência: não comprovação de que os artistas/bandas foram contratados por preços de mercado, exigência contida no item ‘m’ da parte II da cláusula terceira e da cláusula oitava do convênio MTur/ASBT 703734/2009, e no art. 46, II, da Portaria Interministerial 127/2008, bem como pela existência de evidências de superfaturamento, correspondente à diferença ente os valores pagos às empresas que se apresentaram como representantes exclusivos e os valores recebidos pelos artistas/bandas, valores presumidos como preços de mercado em razão do contexto em que ocorreram as contratações diretas e da precariedade jurídica dos instrumentos de representação.”

6. A empresa Paulo Ribeiro dos Santos-ME permaneceu silente. Examinadas as alegações de defesa apresentadas pela ASBT e pelo seu presidente, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) pugna pela irregularidade das contas e imputação de débito, com base no quadro abaixo.

Bandas Musicais	Valor informado do cachê (R\$)		Débito (R\$)(não proporcionalizado)
	Pela ASBT	Pela Banda	
Alma Gêmea	15.000,00	9.000,00	6.000,00
Balanço da Boiada	20.000,00	12.000,00	8.000,00
Banda Cavaleiros do Forró	70.000,00	56.000,00	14.000,00
Total (R\$)	105.000,00	77.000,00	28.000,00

7. Propõe, também, que seja aplicada, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, à Associação Sergipana de Blocos de Trio, e à empresa intermediária Paulo Ribeiro dos Santos-ME, em decorrência das ocorrências acima descritas.
8. O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), representado pelo procurador Sérgio Ricardo da Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutiva (peça 59).

II

9. Concorde com a análise empreendida pela Secex-TCE, corroborada pelo representante do MP/TCU, as quais adoto como fundamento para minhas razões de decidir.
10. Entendo que o caso concreto se amolda às recentes propostas por mim apresentadas e acatadas por este Colegiado (acórdãos 8871/2019, 13703/2019, 13726/2019, 14584/2019 e 3184/2020-TCU-1ª Câmara), fundamentadas na existência de superfaturamento, diante (i) da ausência de justificativa de preços e (ii) da cronologia dos fatos.
11. A inexistência de justificativa de preços foi devidamente demonstrada pela secretaria em sua última instrução, conforme se lê no relatório que precede esta proposta. Ressalto que a Controladoria-Geral da União também apontou essa irregularidade em auditoria, item 2.1.2.154 do relatório de demandas externas 00224.001217/2012-54 (peça 3, p. 41).
12. Da mesma forma, como em casos anteriores, a sequência cronológica leva à conclusão de que os valores estipulados para apresentação das bandas foram definidos pelo valor constante no plano de trabalho, e não pelos valores praticados pelas bandas com outras demandantes em eventos semelhantes ou pelo mercado local, conforme a seguir desvelado.
13. Em 28/3/2009, a ASBT apresenta proposta 026562/2010 de plano de trabalho do convênio ao ministério, no valor de R\$ 105.000,00, detalhando o cachê de cada banda nos exatos valores do convênio assinado (disponível em <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=103031&destino=>, acessado em 1º/7/2020, peça 60). O convênio viria a ser assinado em 21/5/2010.
14. Em 8/4/2010, o Sr. Flávio César Santos fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Balanço da Boiada, no dia 23/5/2010, “no evento do 1º Encontro de Vaqueiros de Aquibadã e Região” (peça 25, p. 172).
15. Em 13/4/2010, o Sr. Kléverson Andrade Carvalho fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Alma Gêmea, no dia 23/5/2010, “no evento do 1º Encontro de Vaqueiros de Aquibadã e Região” (peça 25, p. 169).
16. Em 13/4/2010, o Sr. Alex Sandro Ferreira de Melo fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Cavaleiros do Forró, no dia 23/5/2010, “no evento do 1º Encontro de Vaqueiros de Aquibadã e Região” (peça 25, p. 165).

17. Em 10/5/2010, a empresa Paulo Ribeiro dos Santos-ME apresenta proposta para a realização dos shows artísticos das bandas acima referidas, no exato valor conveniado (peça 25, p. 161 a 164).

18. Em 21/5/2010, a ASBT justifica a inexigibilidade de licitação “para contratar a empresa Paulo Ribeiro dos Santos-ME” (peça 25, p. 159 e 160).

19. Em todos esses documentos, não há estipulação de direitos e obrigações, bem como definição do valor a ser contratado ou da remuneração da pessoa jurídica que recebeu a exclusividade para tal comercialização. Sobre essa questão, transcrevo excerto de minha declaração de voto no acórdão 1435/2017-TCU-Plenário:

“10. Temos observado que os instrumentos jurídicos apresentados pelos representantes do artista (‘empresários *ad hoc*’), denominados de ‘autorização, atesto ou carta de exclusividade’, são instrumentos jurídicos precários, que não se configuram propriamente como contratos, por não estarem devidamente definidos os poderes e direitos de representação, os deveres e obrigações das partes, entre eles: a clara especificação do objeto, a remuneração do contratado, os limites negociais (O empresário exclusivo está autorizado, em nome do artista, a cobrar qualquer valor? O valor a ser cobrado da entidade contratante abrange quais custos: hospedagem, alimentação, transporte de equipamentos, montagem do show?) e o valor a ser percebido pelo artista (não se espera que o artista celebre um ‘contrato de exclusividade’ para evento certo em que não se especifique o valor que lhe deverá ser repassado em razão de sua apresentação).”

20. Vale repisar: no contexto agora desvelado, ante a constatação, pela resposta do MTur, de que não foi avaliado se os preços estabelecidos no plano de trabalho correspondiam a valores compatíveis com os de mercado (verificáveis a partir de propostas apresentadas quando da propositura do convênio), as omissões observadas nas autorizações/cartas/atestos de exclusividade (omissões que, em contexto distinto do acima descrito, não infirmariam a realidade do vínculo jurídico) passam a ser vistas como evidências de que a função desempenhada pela empresa Paulo Ribeiro dos Santos-ME, detentora da exclusividade *ad hoc*, prestou-se menos à legítima representação jurídica e mais à viabilização da contratação das referidas atrações artísticas por preços superiores ao que seria praticado por ela, diretamente, ou por seu empresário exclusivo, se por meio dele fosse feita a contratação.

21. Por essa linha de investigação, o que se tem por demonstradas são evidências de ocorrência de dano ao erário por superfaturamento, e não de ocorrência de dano ao erário fundado essencialmente no entendimento de quebra do nexo causal por não comprovação dos requisitos legais para contratação direta de artistas, por inexigibilidade.

22. A inexistência de explicações para a necessidade de contratação dos shows por meio da empresa em questão, e não diretamente com as bandas ou por meio de seus empresários exclusivos, a precariedade do instrumento de vinculação da representante às bandas, combinadas com a inconsistência temporal das etapas decisórias e a inexistência de justificativa de preços, formam um quadro de robusta presunção de que a participação da empresa, no presente processo, não foi a de uma efetiva representante exclusiva, podendo ser qualificada como intermediação desnecessária, onerosa, e mesmo viabilizadora de enriquecimento sem causa.

23. Enfatizo o fato de que, muito embora a justificativa de preço não tenha sido realizada no momento devido, como exigido pela legislação de regência, os responsáveis tiveram a oportunidade de fazê-la em resposta à citação, de forma a elidir a presunção de superfaturamento e infirmar a imputação de dano ao erário, mas não o fizeram.

III

24. Ressalto a prática reiterada pela Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT) de pagamentos a menor aos artistas em confronto com as notas fiscais apresentadas a título de prestação de contas, evidenciada em 65% dos convênios desta temática (tendo a associação como conveniente) analisados pela Controladoria-Geral da União (CGU), conforme conclusão do Relatório de Demandas Externas 00224.001217/2012-54 (peça 3).

25. Oportuno lembrar que os valores cobrados pelas representantes não eram objeto de adequada justificação: não havia avaliação de que eram compatíveis com valores anteriormente cobrados pelas bandas para se apresentarem em eventos semelhantes, como exigia e exige a legislação de regência dos convênios e das licitações.

26. O ônus dessa demonstração é tanto da conveniente que utiliza recursos públicos federais quanto da empresa contratada diretamente, uma vez que deveria ser demonstrada compatibilidade com os preços por ela praticados em eventos anteriores e similares ao ora analisado.

27. O dano ao erário resultante da contratação superfaturada das bandas é a diferença entre os cachês pagos e o valor conveniado, do que resulta o montante demonstrado no quadro a seguir:

Bandas Musicais	Valor informado do cachê (R\$)		Débito (R\$)(não proporcionalizado)
	Pela ASBT	Pela Banda	
Alma Gêmea	15.000,00	9.000,00	6.000,00
Balanço da Boiada	20.000,00	12.000,00	8.000,00
Banda Cavaleiros do Forró	70.000,00	56.000,00	14.000,00
Total (R\$)	105.000,00	77.000,00	28.000,00

28. Considerando a proporcionalidade dos aportes de cada partícipe, o valor do ressarcimento a ser feito ao erário federal é de R\$ 26.600,00 (95%, percentual de aporte da União, sobre o valor do dano apurado de R\$ 28.000,00), a partir da data da emissão da nota fiscal 46, 12/7/2010 (peça 26, p. 15).

29. Desse modo, anuindo às propostas uníssonas apresentadas pela unidade instrutiva e pelo *Parquet*, as alegações apresentadas devem ser rejeitadas e as contas da Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT) e do Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto devem ser julgadas irregulares, sendo condenados, em solidariedade com a empresa Paulo Ribeiro dos Santos-ME, a ressarcir o erário e apenados com a multa prevista no art. 57 da LO/TCU.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de julho de 2020.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator