

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 de seu presidente, Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, em razão da impugnação total das despesas realizadas com os recursos do convênio 33/2010, que tinha por objeto a promoção e divulgação do turismo mediante apoio ao projeto intitulado “4º Cavalgada d’Ajuda”, realizado no dia 28/3/2010 no município de Itaporanga/SE.

2. O valor do convênio foi estabelecido em R\$ 125.000,00, dos quais R\$ 120.000,00 foram repassados pelo concedente, em 3/5/2010, 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 133/2010, aprovou a proposição de convênio, incluído o plano de aplicação detalhado, no qual foram preestabelecidas pela ASBT as atrações para o evento proposto (peça 1, p. 21 a 26):

Atração	Valor (R\$)	Data da realização
Banda Balanço da Boiada	20.000,00	28/3/2010
Banda Casa Nova	25.000,00	28/3/2010
Banda Forró dos Play	80.000,00	28/3/2010
Total (R\$)	125.000,00	

4. Entre outros requisitos examinados, necessários à aprovação do ajuste, constou do referido parecer técnico a conclusão abaixo, que foi considerada no parecer Conjur/MTur 163/2010 – Item “D” análise dos custos especificados no plano de trabalho (peça 1, p. 27 a 39):

“Infere-se dos autos do presente processo que o setor competente desta Pasta realizou análise dos custos, conforme se verifica no PARECER TÉCNICO Nº 133/2010, inserto no Sistema SICONV e juntado aos autos do respectivo processo, nos seguintes termos: ‘(...) Isto posto, julgamos oportuna a aprovação, considerando que os custos indicados no Projeto são condizentes com o praticado no mercado local. (...)’” (peça 1, p. 37, não grifados no original)

5. Neste Tribunal, após medidas saneadoras descritas no histórico do relatório que precede esta proposta de deliberação, 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, RDM Art Signs Comunicação Visual Ltda. - ME, foram regularmente citados pelo valor repassado referente aos artistas/bandas, R\$ 120.000,00, nos seguintes termos (peças 26, 27 e 28):

“(...) 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 732004/2010, e no art. 46, II, da Portaria Interministerial 127/2008.”

6. Examinadas as alegações de defesa, conforme transcrito no relatório, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) pugna pela rejeição das alegações de defesa apresentadas por todos os responsáveis, com julgamento pela irregularidade de suas contas, a imputação de débito “corresponde ao valor total pago às bandas na data de transferência dos valores à empresa, qual seja, 5/5/2010”, de R\$ 120.000,00 (com a exclusão do valor da contrapartida).

7. A rejeição das alegações de defesas apresentadas resume-se ao fato de os responsáveis não terem comprovado que as contratações eram compatíveis com os preços de mercado praticados pela própria contratada em eventos semelhantes

8. 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 para realização das apresentações artísticas, RDM Art Signs Comunicação Visual Ltda. – ME (alterada para empresa CM Produções e Eventos Ltda, CNPJ 10.558.934/0001-05, cuja baixa do sistema da Receita Federal do Brasil foi dada em 11/6/2018, peça 32, p. 3), em decorrência das ocorrências acima descritas.

9. O MP/TCU diverge da unidade instrutiva, “no sentido de que as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis sejam parcialmente acatadas, e suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhes quitação”, em razão de ter sido “demonstrado todo o nexo causal entre a realização do evento e o pagamento com os recursos repassados” e porque entende que não foi comprovado que “a contratação dos artistas a valores acima do preço de mercado”, conforme argumentos transcritos no relatório que antecede esta proposta de deliberação.

II

10. Incorpo à minhas razões de decidir a análise efetuada pela unidade instrutiva, com vênias de estilo ao MP/TCU.

11. Entendo que o caso concreto se amolda às propostas por mim apresentadas e acatadas por este Colegiado (acórdãos 13703/2019 e 8871/2019-TCU-1ª Câmara), fundamentadas na existência de superfaturamento diante da ausência de justificação de preços e do contexto em que foi realizada a contratação.

12. A ausência de justificativa de preços foi devidamente demonstrada pela unidade instrutiva em sua última instrução, conforme se lê no relatório precedente.

13. 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 ou pelo mercado local, conforme a seguir desvelado.

14. Em 26/2/2010, a ASBT apresenta proposta 007216/2010 de plano de trabalho do convênio ao ministério, no valor de R\$ 125.000,00, detalhando o cachê de cada banda nos exatos valores do convênio assinado (disponível em <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=45177&destino=> , acessado em 22/3/2021, peça 43, p. 3). O convênio viria a ser assinado em 23/4/2010.

15. Em 26/2/2010, conforme data de reconhecimento de firma em cartório aposta na declaração, a banda Forrozão da Boiada, representada por pessoa física, forneceu carta de exclusividade para apresentação na cidade de Itaporanga D’ajuda/SE (peça 3, p. 1).

16. Em 26/2/2010, a empresa Casanova Produções artísticas fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Forró Casanova (peça 3, p. 1).

17. Em 2/3/2010, a empresa Forró dos Plays Gravações e Edições Musicais Ltda. apresenta à ASBT proposta para apresentação da banda Forró dos Plays (peça 3, p. 3). Ou seja, a conveniente recebeu proposta de preço para contratação dessa atração artística depois da apresentação da proposta de convênio e do respectivo plano de trabalho ao MTur, em 26/2/2010.

18. 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).”

19. 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 RDM Art Signs Comunicação Visual Ltda. – 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.

20. 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 representação jurídica inadequada.

21. A inexistência de explicações para a necessidade de contratação dos shows por meio da empresa e não diretamente com os empresários exclusivos das bandas, detentoras dos direitos de exclusividade, 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.

22. Enfatizo 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

23. Esse tipo de situação é recorrente em convênios celebrados com a Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT), 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 1, p. 98 a 151).

24. Neste processo, deve ser discutida a quantificação do superfaturamento quando não há documento comprobatório do pagamento efetuado pela representante à banda.

25. Não consta, nos autos, o recibo do pagamento efetuado às bandas Forró dos Plays, Forrozão da Boiada e Casanova, mas está comprovado que elas se apresentaram.

26. 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.

27. 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.

28. Havendo robustas evidências de superfaturamento e, conseqüentemente, de dano ao erário, na impossibilidade de quantificação cabal, pode o Tribunal estimá-lo, conforme art. 210, § 1º, II, do RI/TCU.

29. A fonte de parâmetros para estimar o superfaturamento, a seguir demonstrado, foi produzida pela Controladoria-Geral da União. O convênio em análise nesta TCE foi objeto de fiscalização realizada pela CGU, da qual se originou o relatório de demandas externas RDE 00224.001217/2012-54, anteriormente citado.

30. No relatório, os auditores registraram que foram analisados 72 convênios e, quanto aos artistas/bandas que se apresentaram nos eventos relacionados a esses convênios, elaboraram seguinte síntese (peça 1, p. 99 e 100):

“Das 349 apresentações artísticas analisadas, ocorreram intermediações na contratação de atrações musicais em 229. Em 105 apresentações artísticas, os representantes/artistas musicais não apresentaram respostas. Em apenas 15 apresentações artísticas os valores informados pelas bandas/artistas musicais foram iguais aos informados nas prestações de contas apresentadas pela ASBT ao Ministério do Turismo. O Quadro 1, a seguir, apresenta consolidação das informações relacionadas à análise quanto à contratação de artistas:

Situação identificada	Nº de apresentações artísticas	Valor (R\$) informado pela ASBT nas prestações de contas	Valor (R\$) informado pelas bandas/artistas musicais	Diferença (R\$)	%
Apresentações Artísticas com diferenças nos cachês	229	9.541.441,11	6.363.150,00	3.178.291,11	33,31
Apresentações Artísticas sem diferença nos cachês	15	925.000,00	925.000,00	0,00	
Apresentações Artísticas cujas bandas/artistas musicais não deram respostas sobre o cachê	105	5.708.850,00	-	-	-
TOTAL	349	16.175.291,11	7.288.150,00	3.178.291,11	-

Quadro 1 – Informações acerca das análises realizadas em relação à contratação de artistas”

31. Nos 229 contratos (65,61% do total) em que foram obtidos os recibos das bandas, a diferença entre o valor geral pago às representantes com recursos federais (R\$ 9.541.441,11) e o valor geral recebido (cobrado) pelas bandas (R\$ 6.363.150,00) corresponde a R\$ 3.178.291,11. Ou seja, o percentual estimado de superfaturamento é 49,948%.

32. No quadro geral elaborado pela CGU, o percentual de superfaturamento estimado no conjunto de 229 contratos é, pode-se dizer, sintomaticamente, de 50%, equivalente a 33,33% do valor conveniado/contratado.

33. Utilizaremos esse percentual para quantificarmos o dano ao erário resultante da contratação superfaturada das bandas, do que resulta a estimativa de R\$ 41.662,50 (33,33% do valor total do convênio).

34. Considerando a proporcionalidade dos aportes de cada partícipe, o valor do ressarcimento a ser feito ao erário federal é de R\$ 39.996,00 (96%, percentual de aporte da União, sobre o valor do

dano apurado de R\$ 41.662,50), a partir da data da liquidação da despesa e pagamento em favor da empresa contratada, 6/5/2010 (peça 22).

35. Desse modo, 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 RDM Art. Silk & Signs Comunicação Visual Ltda. (atual CM Produções e Eventos Ltda. - CNPJ 10.558.934/0001-05), 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 30 de março de 2021.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator