

Proposta de Deliberação

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) contra a Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT) e seu presidente, Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, em razão da impugnação total das despesas realizadas com os recursos do convênio 485/2009/MTur, cujo objeto era a promoção e divulgação do turismo mediante apoio ao projeto intitulado “Festejos Juninos de Monte Alegre 2009”, ocorrido nos dias 18 a 20/6/2009 no município de Monte Alegre/SE.

2. O valor do convênio foi estabelecido em R\$ 104.514,00, dos quais R\$ 100.000,00 foram repassados pelo concedente, em 29/7/2009, e o restante, R\$ 4.514,00, correspondeu à contrapartida da conveniente.

3. O plano de trabalho do objeto conveniado foi aprovado pela Coordenação-Geral de Análise de Projetos do MTur, por meio do parecer técnico 379/2009, no qual foram preestabelecidos pela ASBT os seguintes itens de atrações/shows para o evento proposto (peça 1, pp. 23-26):

Atração	Valor (R\$)	Data da realização	Duração do show
Banda Samfonada	20.000,00	18/6/2009	2
Banda Forró Brasil	24.000,00	19/6/2009	3
Banda Danielzinho e Forrozão Quarto de Milha	30.000,00	20/6/2009	2:20
Banda Doida Varrida	20.000,00	20/6/2009	2
Total (R\$)	94.000,00		

4. Dentre outros requisitos examinados, necessários à aprovação do ajuste, constou do referido parecer técnico e foi considerado no parecer Conjur/MTur 682/2009 – item “D” análise dos custos especificados no plano de trabalho (peça 1, p. 37):

“Objeto em conformidade com o programa governamental. Qualificação técnica e capacidade operacional comprovados, conforme declaração em anexo. Custos apresentados condizentes com os praticados no mercado. Pela aprovação do Plano de Trabalho”.

5. Neste Tribunal, a Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT) e seu presidente, Lourival Mendes de Oliveira Neto, inicialmente, foram citados, pelo valor total repassado, nos seguintes termos (peças 7 e 8):

“a) contratação irregular da empresa Mega Empreendimentos Propaganda e Eventos Ltda. (CNPJ 05.879.976/0001-08) por inexigibilidade de licitação, quando ausente o requisito de inviabilidade de competição, em afronta ao art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993 e não restar caracterizada a exclusividade de representação das atrações artísticas, em desacordo com o subitem 9.5.1.1 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, cuja decorrência é o não estabelecimento do nexo de causalidade entre os valores repassados e o fim a que eles se destinavam, pois não há como se afirmar que os valores pagos à referida empresa foram realmente utilizados na consecução do objeto pactuado;

b) divergência entre os valores contratados e os efetivamente recebidos pelas bandas a título de cachês, no valor de R\$ 38.200,00, conforme item 17 da instrução de peça 4;

c) não demonstração do nexo de causalidade entre os valores repassados e o fim a que eles se destinavam, pois não há como se afirmar que os valores pagos à empresa Andréia Bonfim de Sena – ME (CNPJ 08.348.392/0001-96) foram realmente utilizados na consecução do objeto pactuado, conforme item 19 da instrução de peça 4”.

6. Após análise das alegações apresentadas e outras medidas saneadoras, por mim determinadas (peça 31) como descritas no histórico do relatório que precede esta proposta, a unidade

instrutiva, além de sugerir que a empresa contratada para intermediação das atrações fosse chamada aos autos, entendeu que o débito deveria ser reduzido a R\$ 28.200,00, correspondente à divergência entre os valores contratados e os efetivamente recebidos pelas bandas que se apresentaram, a título de cachê (peça 38).

7. A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) promoveu novas citações dos responsáveis nos seguintes termos:

“a) Irregularidade: não comprovação de que os artistas/bandas foram contratados por preços de mercado, bem como pela existência de evidências de superfaturamento, correspondente à diferença entre 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;” (peças 42, 43, 44, 51 a 58, e 71).

8. Tendo a empresa Mega Empreendimentos, Propaganda e Eventos Ltda. permanecido silente, a Secex-TCE pugna por sua revelia, bem como pela rejeição das alegações de defesa apresentadas pela ASBT e pelo seu presidente, e pelo julgamento pela irregularidade de suas contas, a imputação de débito, com base no quadro abaixo.

Valor original do débito (R\$)	Data de ocorrência
28.200,00	6/8/2009

9. 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 Mega Empreendimentos, Propaganda e Eventos Ltda., em decorrência das ocorrências acima descritas.

10. O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), representado pelo procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutiva.

II

11. Concorde com a análise empreendida pela Secex-TCE, corroborada pelo representante do MP/TCU, a qual adoto como fundamento para minhas razões de decidir.

12. Entendo que o caso concreto se amolda às recentes deliberações prolatadas por meio dos acórdãos 8871/2019, 13703/2019, 13726/2019, 14584/2019 e 3184/2020-TCU, todos desta 1ª Câmara, fundamentadas na existência de superfaturamento, diante (i) da ausência de justificação de preços e (ii) da cronologia dos fatos.

13. A ausência de justificativa de preços foi devidamente demonstrada pela unidade instrutiva 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 2.1.2.648 do relatório de demandas externas 00224.001217/2012-54 (peça 1, pp. 98 e 99).

14. Da mesma forma, como em casos anteriores, a sequência cronológica leva à conclusão 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.

15. Em 28/4/2009, a ASBT apresenta proposta 016830/2009 de plano de trabalho do convênio ao ministério, no valor de R\$ 104.514,00, detalhando o cachê de cada banda nos exatos valores do convênio assinado¹. O convênio viria a ser assinado em 18/6/2009.
16. Em 10/6/2009, o Sr. José Doria de Carvalho fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Danielzinho e Forrozão Quarto de Milha, no dia 20/6/2009, no evento XVII Forró Alegre em Monte Alegre/SE (peça 3, p. 2).
17. Em 10/6/2009, o Sr. José Doria de Carvalho fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Doida Varrida, no dia 20/6/2009, no evento XVII Forró Alegre em Monte Alegre/SE (peça 3, p. 4).
18. Em 12/6/2009, o Sr. José da Silva Moura fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Forró Brasil, no dia 19/6/2009, no evento XVII Forró Alegre em Monte Alegre/SE (peça 3, p. 6).
19. Em 10/6/2009, o Sr. José Teófilo de Santana Neto fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Samfonada, no dia 20/6/2009, no evento XVII Forró Alegre em Monte Alegre/SE (peça 3, p. 8).
20. Em 12/6/2009, a empresa Mega Empreendimentos, Propaganda e Eventos Ltda. apresenta proposta para a realização dos shows artísticos das bandas acima referidas, no exato valor conveniado (peça 3, p. 1).
21. Em todos esses documentos, não há estipulação de direitos e obrigações, tampouco a 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).”

22. 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 Mega Empreendimentos, Propaganda e Eventos Ltda., 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.
23. 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

¹ disponível em

<https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=5516&destino=>, acessado em 10/5/2021, peça 80, p. 3.

no entendimento de quebra do nexo causal por não comprovação dos requisitos legais para contratação direta de artistas, por inexigibilidade.

24. A inexistência de explicações para a necessidade de contratação do show por meio da empresa e não diretamente com o empresário exclusivo da banda, detentora dos direitos de exclusividade, a precariedade do instrumento de vinculação da representante à banda, combinadas com a inconsistência temporal das etapas decisórias, a inexistência de justificativa de preços, bem como a não comprovação de que a empresa intermediária tenha incorrido em quaisquer custos atinentes à apresentação da referida banda, 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.

25. 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

26. Ressalto a reiterada verificação de contextos semelhantes em contratações realizadas, com recursos de convênios federais, pela Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT), que resultaram em contratações por valores expressivos e injustificadamente superiores aos pagos às bandas/artistas, revelando um modo de agir sistemático, situação 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 (reproduzido à peça 1, pp. 91 a 117 e 179 a 125).

27. 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.

28. O ônus dessa demonstração é tanto da conveniente que utiliza recursos públicos federais quanto da empresa contratada diretamente, uma vez que deveria ser evidenciada compatibilidade com os preços por ela praticados em eventos anteriores e similares ao ora analisado, o que não aconteceu na execução do objeto em exame.

29. Resulta, dessa monta, prejuízo ao erário.

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

Banda musical	Valor informado do cachê (R\$)		Diferença (R\$)
	Pela ASBT	Pela Banda	
Banda Samfonada	20.000,00	14.000,00	6.000,00
Banda Forró Brasil	24.000,00	16.800,00	7.200,00
Banda Danielzinho e Forrozão Quarto de Milha	30.000,00	21.000,00	9.000,00
Banda Doida Varrida	20.000,00	14.000,00	6.000,00
Total	94.000,00	55.800,00	28.200,00

31. Considerando a proporcionalidade dos aportes de cada partícipe (repasse do concedente e contrapartida do conveniente), o valor do ressarcimento a ser feito ao erário federal é de R\$ 26.982,00 (95,68%, percentual de aporte da União, sobre o valor do dano apurado de R\$ 28.200,00), devidos a

partir da data de emissão da nota fiscal pela empresa intermediária, 6/8/2009 (data da transferência dos valores à empresa contratada peça 22, p. 23).

32. Desse modo, anuindo às propostas uníssonas apresentadas pela unidade instrutiva e pelo MP/TCU, 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 Mega Empreendimentos, Propaganda e Eventos Ltda., revel no presente processo, a ressarcir o erário e apenados com a multa prevista no art. 57 da LO/TCU.

33. Por fim, de acordo com os critérios firmados no acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva no presente caso, conforme análise efetuada pela unidade instrutiva nos itens 28 e 29 da instrução de peça 75.

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

TCU, Sala das Sessões, em 1º de junho de 2021.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator