

### Proposta de Deliberação

Examinou tomada de contas especial (TCE) 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 do não encaminhamento da documentação complementar exigida para a prestação de contas do convênio 289/2010 (Siafi 733184; peça 1, p. 31-49), cujo objeto era o incentivo ao turismo por meio do apoio ao projeto “Rosa Fest”, realizado no município de Santa Rosa de Lima/SE, nos dias 8 e 9/5/2010.

2. O convênio foi celebrado no valor de R\$ 230.000,00, sendo R\$ 215.000,00 do concedente e R\$ 15.000,00 a título de contrapartida do conveniente, e teve vigência de 8/5 a 9/7/2010. Em razão de cancelamento de parte dos serviços previstos no plano de trabalho, o valor do convênio foi reduzido para R\$ 95.000,00, que foi transferido por meio das ordens bancárias 20100B801084 e 20100B801085, de R\$ 15.000,00 e R\$ 80.000,00, respectivamente, ambas emitidas em 1/7/2010 (peça 3).

3. Para realização do evento, a ASBT contratou, por inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 25, III, da Lei 8.666/1993, a empresa Colaço’s Tour Organizações Turísticas Ltda. (contrato 31/2010, peça 1, p. 69-71), que, por sua vez, contratou as bandas Márcia Freire, Fera Bandida e Levy Vianna.

4. No que concerne à execução física do convênio, a prestação de contas foi aprovada com ressalvas pelo ministério, em razão da não apresentação de declaração de autoridade local atestando a realização do evento, nos termos das notas técnicas 24/2011, 54/2012 e 593/2012 (peça 1, p. 89-92, 94-101 e 113-115). As análises do MTur concluíram pela inexistência de dano do erário.

5. Quanto à execução financeira, o MTur concluiu por reprovar a prestação de contas em razão de: (i) contratação da empresa Colaço’s Tour Organizações Turísticas Ltda. como intermediária dos artistas, e não dos respectivos empresários exclusivos, descaracterizando o motivo ensejador da inexigibilidade alegada; e (ii) assinatura do contrato 31/2010 em 7/5/2010, data anterior ao início da vigência do convênio, que se deu em 8/5/2010.

6. O tomador de contas concluiu pela impugnação total das despesas, no valor original de R\$ 95.000,00, pelas irregularidades verificadas na execução financeira do ajuste (peça 1, p. 143-149).

7. A Controladoria-Geral da União certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 173-177).

8. No âmbito deste Tribunal, em relação à assinatura do contrato em data anterior ao início da vigência do convênio, fato apontado pelo tomador de contas como motivador da rejeição da prestação de contas, a Secex-SE considerou não haver impeditivo legal para tanto, pois o que é vedado é a realização de despesas anteriormente à liquidação da despesa, conforme disposto nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

9. Assim, a associação e seu presidente foram regularmente citados apenas pela contratação por inexigibilidade de licitação da empresa Colaço’s Tour Organizações Turísticas Ltda., nos seguintes termos (peças 8, 9 e 16):

“O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos a esta associação, em face da impugnação total das despesas do Convênio 289/2010 (Siafi 733184), em virtude de terem contratado de forma irregular a empresa Colaço’s Tour Organizações Turísticas Ltda. (CNPJ 06.076.813/0001-41) por inexigibilidade de licitação, em ofensa ao art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, bem como ao subitem 9.5.1.1 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário e à alínea ‘oo’ do inciso II da Cláusula Terceira deste convênio, pois ela não é a empresária exclusiva das bandas Fera Bandida, Levy Vianna e Márcia Freire, e sim com uma empresa intermediária organizadora de eventos.”

10. Examinadas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis (peças 14, 18 e 19), a Secex-SE propõe, no essencial, rejeitá-las, uma vez que não foram suficientes para sanear a irregularidade a eles atribuída e afastar o débito imputado.
11. Ainda que a empresa Colaço's Tour Organizações Turísticas Ltda. não seja empresária exclusiva da artista Márcia Freire, a unidade instrutiva considerou que o respectivo cachê de R\$ 80.000,00 (peça 21) deveria ser excluído do débito, uma vez que a artista concedeu de próprio punho autorização para que a citada empresa a representasse nesse evento específico.
12. Em conclusão, a Secex-SE propõe julgar irregulares as contas dos responsáveis, condená-los em solidariedade ao pagamento da dívida, no valor original de R\$ 25.909,09, e aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
13. O MP/TCU, representado pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou concordância com a análise efetuada pela unidade instrutiva, todavia, divergiu do encaminhamento proposto, tendo em vista que nas situações em que houve aprovação da execução física do convênio por parte do MTur, como a que ora se examina, tem proposto o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa, sem a condenação em débito.
14. O MP/TCU registrou que, ante a constatação do ministério de que o objeto do convênio foi executado, conforme nota fiscal acostada à peça 21, pode ser aplicado ao caso em análise o entendimento de que não cabe a condenação em débito dos responsáveis, a teor dos acórdãos 5662/2014, 5769/2015 e 6730/2015, todos da 1ª Câmara deste Tribunal. E concluiu:

“18. Pelo exposto, este representante do Ministério Público, com as vênias por divergir da unidade instrutiva, manifesta-se no sentido de que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Lourival Mendes de Oliveira, presidente da ASBT, e da Associação Sergipana de Blocos de Trio, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei nº 8.443/92, aplicando ao primeiro responsável a multa prevista no art. 58, inciso I, do citado diploma legal, em razão da não apresentação de cópia de contratos de exclusividade com os respectivos empresários das bandas Fera Bandida e Levy Vianna, registrados em cartório, na contratação das atrações musicais com intermediação da empresa Colaço's Tour Organizações Turísticas Ltda., por meio de enquadramento em hipótese de inexigibilidade de licitação, em desacordo com o que estabelece o Termo do Convênio, na alínea ‘oo’ do inciso II de sua Cláusula Terceira (peça 1, p. 36).”

## II

15. Pelo exame dos autos, verifico que o evento objeto do convênio foi realizado, havendo o MTur aprovado a execução física do convênio, e que não há questionamentos a respeito do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a execução física do plano de trabalho ajustado.
16. A reprovação da prestação de contas e a instauração desta TCE pelo MTur se deram pelas seguintes razões: (i) contratação da empresa Colaço's Tour Organizações Turísticas Ltda. por inexigibilidade de licitação, sendo que tal empresa não era empresária exclusiva das bandas Fera Bandida, Levy Vianna e Márcia Freire; e (ii) assinatura do contrato 31/2010 um dia antes do início da vigência do convênio.
17. A unidade instrutiva considerou sanada a questão da assinatura do contrato 31/2010 anteriormente à data de início da vigência do convênio e realizou a citação da Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT) e de seu presidente, sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, apenas pela contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa Colaço's Tour Organizações Turísticas Ltda.
18. Observo que da prestação de contas apresentada ao ministério constam os seguintes documentos firmados entre a referida empresa e as bandas Marcia Freire, Fera Bandida e Levy Vianna, denominados “carta de exclusividade” e “instrumento contratual de exclusividade para show artístico”:

“Eu Márcia Marida de Souza Freire (...), autorizo a Colaços Tour Organização Turísticas Ltda. (...) a me representar com exclusividade junto ao evento ‘Rosa Fest’, show de 2 (duas horas) no dia 8 de maio de 2010 – local Santa Rosa de Lima, via pública, com plenos poderes para assinar contrato, receber e dar quitação referente a esta única apresentação (...).” (peça 1, p. 61)

“A banda ‘Fera Bandida’ (...), tendo como responsável o Sr. Gledson Siqueira Peixoto [empresário exclusivo da banda Fera Bandida, contrato à peça 1, p. 64] (...), declara para os devidos fins que a Colaço’s Tour Organizações Turísticas Ltda. (...) é nosso representante exclusivo, referente à apresentação que acontecerá no dia 08/04/2010, na cidade de Santa Rosa de Lima/SE.” (peça 1, p. 63)

“Contratante Colaço’s Tour Organizações Turísticas Ltda. (...) e do outro lado ‘Levy Vianna e Banda’, representado pelo seu representante legal Enio Passos Santos (...)

Cláusula I – o objeto deste contrato é a representação em caráter exclusivo da contratada pelo contratante (...), para negociar e dar quitação à banda ‘Levy Vianna e Banda’, no Rosa Fest, no dia 08 de maio de 2010, em praça pública no município de Santa Rosa de Lima/SE.” (peça 1, p. 66 e 67)

19. A apresentação dos referidos documentos e não do contrato de exclusividade celebrado entre o conveniente e os empresários exclusivos das bandas, conforme previsto na cláusula terceira, II, “oo”, do ajuste (peça 1, p. 36) constitui impropriedade formal, por descumprimento de cláusula convenial. No entanto, essa falha, por si só, não é capaz de caracterizar prejuízo ao erário, conforme entendimento contido nos acórdãos 5662/2014, 5156/2015, 6730/2015, 7471/2015, 671/2016, 2465/2016, 2490/2016 e 2821/2016, todos da 1ª Câmara deste Tribunal.

20. Da constatação da ocorrência de irregularidades na contratação não deriva, automaticamente, conclusão de existência de dano. Ainda que a apresentação dos contratos de exclusividade dos artistas com o empresário contratado tenha sido requerida, sob pena de glosa dos recursos repassados, essa exigência, por si só, é inapta a caracterizar prejuízo ao erário, especialmente no presente caso, em que o concedente atestou a realização do objeto conveniado.

21. Em contratações diretas, por inexigibilidade, de profissional do setor artístico, as atenções devem se concentrar, preliminarmente, no escrutínio de dois pontos fundamentais e mais relevantes.

22. Primeiramente, a pertinência da escolha do profissional em relação à natureza e porte do evento em que se apresentará. Cito como exemplo os questionamentos suscitados pelo Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará quanto à contratação da cantora Ivete Sangalo, por R\$ 600.000,00, para que “fizesse show na inauguração de um hospital em Sobral”, no estado do Ceará, em janeiro de 2013.

23. Em segundo lugar, a razoabilidade do valor da contratação em relação ao mercado. Mais do que na forma de comprovação da exclusividade para fins de caracterização de situação de inexigibilidade, o foco das preocupações e das ações tanto do ministério transferidor dos recursos quanto desta Corte de Contas deve estar nas verificações, nos controles e nas investigações relacionadas a esses potenciais geradores de dano ao erário, por antieconomicidade ou por superfaturamento.

24. No caso em exame, não há registro de questionamentos sobre a razoabilidade de escolha dos profissionais do setor artístico para apresentação no evento. Tampouco há razão para fazê-lo agora. Além disso, não há questionamentos sobre os preços das contratações, que não excederam, no seu conjunto, o valor fixado no plano de trabalho.

25. O rol de irregularidades que tem sido examinado nesta Corte sugere questionamentos sobre a legitimidade da destinação de recursos públicos, cada vez mais disputados, a muitos desses eventos. Questiona-se se não haveria alocação mais útil à sociedade.

26. Esquemas de fraude na contratação de show de artistas consagrados têm sido denunciados. No entanto, não será da forma como muitas das prestações de contas desses convênios têm sido examinadas que desvios, fraudes, ilegitimidades serão detectados tempestivamente. Não será instaurando tomadas de contas especiais embasadas apenas na forma de comprovação da exclusividade concedida pelos artistas que esse combate será mais efetivo.

27. Nos autos desses processos não constam exames de ocorrência de sobrepreço em relação aos preços usualmente cobrados, o que é o maior dos problemas em contratações diretas, nem são lançadas dúvidas sobre a veracidade da exclusividade declarada pelo artista (diretamente, ou por sua empresa ou por seu empresário), até porque a apresentação foi realizada pelo próprio artista e não se deu notícia de que qualquer outra empresa tenha se apresentado como representante exclusiva para aquele evento ou qualquer outro evento em qualquer lugar do país. Tão somente discute-se a adequação do instrumento de que se valeu o artista.

28. Esta Corte tem sido movimentada desnecessariamente, em tomada de contas especiais, dependendo valiosíssimo tempo, para lidar com irregularidades formais de menor monta, em casos em que sequer se demonstrou ter derivado dano ao erário dessas impropriedades, enquanto, de outro lado, pelo que se denuncia nos meios de comunicação, as maiores irregularidades estão ainda por ser desveladas, apuradas e sancionadas.

29. A fiscalização da celebração e execução desses convênios deve ser mais rigorosa e inteligente do que a forma como até o momento tem sido feita.

30. Falhas nessa fiscalização não podem ser comodamente supridas pela imputação de dano cuja existência não se demonstrou, como fez o agente instaurador da TCE, nem deve, a meu juízo, conduzir à aplicação de multa por impropriedade formal estritamente referenciada em cláusula de convênio, e cujo potencial lesivo à ordem jurídica, mínimo, não se qualifica como grave, para, nos termos do art. 58, dar ensejo à sanção pecuniária, posto que a exclusividade foi concedida (e nada a esse respeito foi questionado), embora não pela forma que o convênio, e não a lei, reputou como estritamente necessário. Não há, também, apontamentos sobre os riscos que poderiam advir para a realização do objeto em razão de tal impropriedade, nem de ter havido, em razão dela, contratação por preço superior ao de mercado ou qualquer prejuízo para a boa realização do evento.

31. Assim, apesar de ter havido inobservância a disposição do convênio, inexistem elementos adicionais que possam conduzir a um juízo de reprovação severa da conduta, a ponto de apenar o responsável com multa.

Ante o 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 2 de agosto de 2016.

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator