



**TC 033.690/2015-4**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Associação Sergipana de Blocos de Trio

**Responsáveis:** Associação Sergipana de Blocos de Trio (CNPJ 32.884.108/0001-80) e Lourival Mendes de Oliveira Neto (CPF 310.702.215-20)

**Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** apensamento

## INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT) e do Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais transferidos por força do Convênio 303/2009 (Siconv 703498), firmado entre o MTur e a Associação Sergipana de Blocos de Trio, tendo por objeto o evento intitulado "IX Cavalgada Bridões de Ouro/2009".

## HISTÓRICO

2. Para execução do objeto conveniado, foram previstos R\$ 122.250,00, sendo R\$ 110.000,00 a serem transferidos pela concedente e R\$ 12.250,00 correspondentes à contrapartida (peça 1, p. 46).

3. O evento objeto do ajuste ocorreu no dia 31/5/2009, a transferência foi realizada por meio da Ordem Bancária 20090B80082212, de 30/6/2009, no valor de R\$ 100.000,00 (peça 1 p. 59).

4. O convênio vigeu inicialmente no período de 29/5/2009 a 30/6/2009 (peça 1, p. 45), tendo sido prorrogado até 31/8/2009, por meio de termo de apostilamento (peça 1, p. 60). A prestação de contas estava prevista para ser apresentada no prazo máximo de trinta dias, a contar do término da vigência do ajuste.

5. A versão do plano de trabalho aprovada pelo MTur previa a contratação de atrações artísticas (Banda Forró Total, Banda Forró Zé Trâmela, Banda Forró Maior e Banda Pedro Henrique e Gabriel) (peça 1, p. 12).

6. **Análise de Prestação de Contas-Parte Técnica 115/2010**, datado de 19/2/2010 (peça 1, p. 66-73). Procedida a análise dos autos, o parecer concluiu que:

6.1. não foi apresentada a declaração da autoridade local atestando a realização do evento conforme Plano de Trabalho;

6.2. não foi apresentada a declaração do conveniente atestando a realização do evento conforme Plano de Trabalho;

6.3. foram apresentados elementos suficientes que permitiram a emissão de parecer técnico conclusivo a respeito do cumprimento do objeto do convênio, estando, portanto, a Prestação de Contas aprovada.



7. **Análise da Prestação de Contas-Parte Técnica 372/2010**, datado de 16/3/2010, (peça 1, p. 74-77), depois de procedida a análise dos autos, concluiu, quanto à execução física e atingimento do objeto do Convênio, que foram apresentados elementos suficientes que permitiram a emissão de parecer técnico conclusivo a respeito do cumprimento do objeto do convênio, estando, portanto, a Prestação de Contas aprovada.

8. A **Nota Técnica 378/2010**, datada de 13/4/2010 (peça 1, p. 79-82), registra que não foi apresentado contrato de exclusividade entre os artistas e a empresa contratada, apenas carta de exclusividade, sendo apresentada justificativa de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de publicidade/divulgação, contrariando o disposto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. A Nota aprova com ressalvas a prestação de contas, devido a impossibilidade de apurar o dano ao erário.

9. O **Relatório de Demandas Externas 00224.001217/2012-54** da Controladoria-Geral da União (CGU) (peça 1 p. 83-130) apresenta os resultados das ações de controle desenvolvidas na Associação Sergipana de Blocos de Trio, cujos trabalhos foram realizados entre 13/8/2012 e 31/1/2014. Foram analisados 72 convênios celebrados entre a ASBT e o Ministério do Turismo, nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, com o objetivo de verificar a aplicação de recursos federais envolvendo o Programa "Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão". Relativo ao convênio em pauta, resumidamente, a CGU apresentou as seguintes constatações:

9.1. **Constatação:** contratação irregular de bandas musicais mediante inexigibilidade de licitação por meio de empresa que atua como intermediária, não possuindo, portanto, a exclusividade exigida pelo art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 1, p. 97-105).

9.1.1. Registra que a contratação da empresa Global Serviços Ltda. (CNPJ 09.387.916/0001-10) para atuar como representante dos artistas, na apresentação artística ocorrida no evento "IX Cavalgada Bridões de Ouro/2009", foi realizada pela ASBT por meio da Inexigibilidade de Licitação 022/2009, fundamentada no art. 25, inciso III da Lei 8.666/1993. A contratação não ocorreu diretamente com o artista ou por meio de empresário exclusivo, conforme exige o citado dispositivo legal. A empresa Global Serviços Ltda. atuou como uma empresa intermediária, apenas para apresentação artística em determinada data e local do evento. Tal fato contraria o entendimento do TCU, conforme consta no item 9.5.1.1 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Benjamin Zymler). Registrou que, no processo analisado, há contratos de exclusividade celebrados entre os artistas e seus empresários exclusivos, contudo, estes contratos foram firmados após as cartas de exclusividade terem sido expedidas para a referida empresa.

9.2. **Constatação:** ausência de justificativa de preços na inexigibilidade de licitação realizada pela ASBT (peça 1, p. 105-107).

9.2.1. A ASBT realizou a inexigibilidade de licitação, inobservando o art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993, sem justificar o preço dos serviços contratados, o que impediu verificar se o valor contratado estava compatível com o cachê cobrado pelos grupos musicais em outras apresentações artísticas semelhantes. O item 9.1.3 do Acórdão 819/2005-TCU-Plenário (Relatoria Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), reza:

Quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para evento de mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993.



9.2.2. Relata que a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, em seu art. 46, § 1º, inciso II, exige a comprovação dos preços que o fornecedor já praticou com outros demandantes nos casos em que uma entidade privada sem fins lucrativos não possa realizar cotação de preços devido à natureza do objeto.

9.3. **Constatação:** ausência de publicidade devida de inexigibilidade de licitação (peça 1, p. 107-109).

9.3.1. Registra que a Inexigibilidade de Licitação 022/2009 foi publicada no Diário Oficial do Estado de Sergipe mencionando apenas a contratação das bandas musicais que se apresentariam no evento "IX Cavalgada Bridões de Ouro", omitindo a contratação por inexigibilidade da empresa Global Serviços Ltda., intermediária na contratação das bandas/artistas musicais, contrariando o art. 26 da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.336/2006-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Ubiratan Aguiar). De acordo com o publicado no Diário Oficial do Estado de Sergipe, de 11/5/2009, houve a contratação de mídia em TV por parte da ASBT (inexigibilidade de licitação 16/2009), sem citação do contratado, do valor praticado, dentre outras informações necessárias para dar a devida publicidade ao procedimento de contratação.

9.4. **Constatação:** falta de comprovação da publicidade do Contrato 038/2009 (peça 1, p. 109-111).

9.4.1. Diz o relatório que não consta no processo cópia da publicação no DOU do extrato do Contrato 38/2009, firmado com recursos federais entre a ASBT e a empresa Global Serviços Ltda. (CNPJ 09.292.223/0001-44), não permitindo verificar se a Associação atendeu ao que consta na determinação do subitem 9.5.1.2 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Benjamin Zymler), de que, quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei 8.666/1993, por meio de intermediários ou representantes, o contrato deve ser publicado no Diário Oficial da União, no prazo de cinco dias, previsto no art. 26 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de glosa dos valores envolvidos.

9.5. **Constatação:** indícios de similaridade na grafia utilizada em documento de titularidade da ASBT e em notas fiscais de empresas contratadas pela ASBT (peça 3, p. 111-120).

9.5.1. Constatou-se indícios de similaridade de grafia no preenchimento da nota fiscal 609 da Global Serviços Ltda. e notas fiscais emitidas por outras empresas contratadas pela ASBT no período de 2008 a 2010 para realizar ações oriundas de convênios firmados pela entidade e o MTur.

9.5.2. O mesmo estilo de caligrafia foi detectado em cheques de titularidade da ASBT, utilizados em pagamentos realizados com recursos desses convênios, e na assinatura da Contadora da Associação; registrada também como Assistente Administrativo na Colosseo Empreendimentos Turísticos Ltda., CNPJ 06.695.957/0001-86, empresa que integra o quadro social da ASBT. As semelhanças foram detectadas em 45 notas fiscais emitidas de 2008 a 2010, relacionadas a doze empresas contratadas pela ASBT para executar ações vinculadas aos convênios.

9.6. **Constatação:** divergência entre os valores contratados e os efetivamente recebidos pelas bandas, a título de cachê, ocasionando danos ao Erário no montante de R\$ 31.000,00 (peça 1, p. 120-125).

9.6.1. Com vistas do Processo Judicial 2009.4.05.8500 (Ação Popular que tramita na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe), foram obtidos os recibos emitidos pelos representantes das bandas/artistas musicais com os valores reais dos cachês cobrados na apresentação artística ocorrida no

evento intitulado "IX Cavalgada Bridões de Ouro", custeado com recursos do Convênio MTur/ASBT 303/2009 (Siafi 703498). As quatro bandas foram contratadas pela ASBT por intermédio da empresa Global Serviços Ltda.

9.6.2. Os valores dos cachês informados pela empresa Global Serviços Ltda. e pagos pela ASBT foram majorados. Esta ocorrência indica que a empresa contratada pela ASBT majorou os valores dos cachês e se apropriou dessa diferença, contrariando o art. 8º, inciso I, da IN/STN 1/1997, vigente à época e a Cláusula Terceira - Das Obrigações dos Partícipes, II, 'o', do Convênio MTur/ASBT 303/2009 (Siafi 703498), que vedavam a realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar:

Banda Musical	Valor Informado do Cachê (R\$)		Diferença	Diferença
	Pela ASBT	Pelo Representante	(R\$)	Percentual
Pedro Henrique & Gabriel	30.000,00	21.000,00	9.000,00	30,00%
Forró Zê Trâmela	20.000,00	14.000,00	6.000,00	30,00%
Forró Total	20.000,00	14.000,00	6.000,00	30,00%
Forró Maior	40.000,00	30.000,00	10.000,00	25,00%
<b>TOTAL (R\$)</b>	<b>110.000,00</b>	<b>79.000,00</b>	<b>31.000,00</b>	<b>28,18%</b>

9.6.3. Assim, o valor pago indevidamente a título de intermediação, com recursos do Convênio 303/2009 (Siconv 703498), foi de R\$ 31.000,00.

9.7. **Constatação:** ausência de registro no Siconv da apresentação e da aprovação da Prestação de Contas do Convênio 303/2009 (Siconv 703498) (peça 1, p. 125-128).

9.7.1. Embora o setor técnico do Ministério do Turismo, pela Nota Técnica de Análise 378/2010, tenha opinado pela aprovação da prestação de contas do convênio, consulta realizada no Siconv demonstra que o citado convênio se encontra na situação de "Aguardando Prestação de Contas". Já o módulo "Prestação de Contas" estabelece a situação como "Aguardando Prestação de Contas", não constando qualquer informação na aba "Pareceres". Assim, não foram inseridas no sistema, informações relativas à apresentação e à aprovação da prestação de contas do convênio.

9.7.2. De acordo com o art. 60 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, o prazo para análise da prestação de contas por parte da autoridade competente do concedente é de noventa dias, devendo ser registrado no Siconv o ato de aprovação e prestada declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

9.8. **Constatação:** ausência de cláusula necessária nos contratos firmados pela ASBT (peça 1, p. 128-129).

9.8.1. Os Contratos 38/2009 e 39/2009, firmados com recursos federais entre a ASBT e as empresas com vistas a executar as ações do Convênio 303/2009 (Siconv 703498), não possuem cláusula necessária a que se refere o inciso XX do art. 30 da Portaria Interministerial CGUIMF/MP 127/2008, *verbis*:

Art. 30. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:

(...)

XX - a obrigação de o conveniente ou o contratado inserir cláusula nos contratos celebrados para execução do convênio ou contrato de repasse que permitam o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis das empresas contratadas, na forma do art. 44;



9.8.2. Além disso, essa obrigatoriedade consta expressamente do termo do convênio, na Cláusula Terceira - Das Obrigações dos Partícipes, II, “ee” do Convênio 303/2009 (Siconv 703498).

10. A **Nota Técnica de Reanálise Financeira 559/2014**, datada de 6/10/2014 (peça 1, p. 134-138), realizou sua análise com base nas constatações verificadas pela Controladoria-Geral da União no Relatório de Demandas Externas 00224.001217/2012-54, em que foram examinados vários convênios, firmados entre a Associação Sergipana de Blocos e Trios (ASBT) e o Ministério do Turismo. Registra:

10.1. Contratação das bandas por inexigibilidade e ausência de justificativa de preço:

10.1.1. Decorrente da ação da CGU, a Nota observa que a empresa Global Serviços Ltda. (CNPJ 09.292.223/0001-44) foi contratada por inexigibilidade, de acordo com o Contrato de prestação de serviços, como representante exclusivo das bandas Forró Maior, Pedro Henrique e Gabriel, Forró Zé Tramela e Forró Total.

10.1.2. Diz que nos autos consta cartas de exclusividade transferindo para a empresa contratada a exclusividade para determinado dia e local. Porém, shows artísticos, contratados por inexigibilidade devem ocorrer com o próprio artista ou com seu empresário exclusivo com contrato registrado em cartório. A nota registra irregularidades por contrariar orientação do Tribunal de Contas da União prevista no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Benjamin Zymler). A contratação foi irregular porque o contrato não foi realizado diretamente com o artista musical nem com seu empresário exclusivo.

10.1.3. Anota que o conveniente não é órgão da Administração Pública, não estando obrigado a realizar o procedimento licitatório, mas deveria justificar os preços e a escolha do fornecedor, pois deve demonstrar que seguiu os princípios da legalidade, da economicidade e da moralidade, essenciais ao gerir recursos públicos provenientes de transferência voluntária realizada pela União. Nas contratações por inexigibilidade, os valores pagos e a razão da escolha das atrações artísticas devem ser justificados, conforme art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

10.2. Ausência da publicidade devida de inexigibilidade e do extrato do contrato:

10.2.1. Registra que não houve publicação do edital de licitação nem publicação do extrato do contrato, contrariando o Acórdão 96/2008-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Benjamin Zymler) e o art. 26 da Lei 8.666/1993.

10.3. Inexigibilidade para serviços de publicidade:

10.3.1. Diz que o contrato firmado entre a ASBT e a Televisão Atalaia Ltda. para inserção de comerciais televisivos ocorreu por inexigibilidade, inobservando o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

10.3.2. Só houve uma proposta de outra empresa Interessada na execução do serviço - TV Cidade, não sendo suficiente para demonstrar que o preço pago era o melhor para que fosse executado aquele serviço. Não houve pesquisa de preços realizada pela ASBT para comparação de preços no mercado.

10.4. Declaração de Gratuidade:

10.4.1. Não foi encaminhada declaração de gratuidade do evento. Essa declaração é importante porque se houve venda de ingressos ou venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos no âmbito do Convênio os recursos devem ser convertidos para a execução do objeto ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional.

10.5. Quanto ao Relatório de Demandas Externas da CGU - 00224.001217/2012-54, destaca as constatações quanto a:



- 10.5.1. Divergência entre os valores contratados e os efetivamente recebidos pelas bandas a título de cachê.
- 10.5.2. Índícios de similaridade na grafia utilizada em documentos de titularidade da ASBT e em notas fiscais de empresas contratadas pela ASBT.
- 10.5.3. Ausência de cláusula necessária no contrato firmado pela ASBT cláusula de livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes.
- 10.6. Diante da documentação analisada e perante as constatações feitas no Relatório de Demandas Externas da CGU, optou pela **reprovação** da prestação do Convênio 303/2009 (Siconv 703498).
11. Em seu **Relatório de TCE 275/2015**, de 13/5/2015 (peça 1, p. 159-163), o tomador de contas apontou como motivo para a instauração da tomada de contas especial a impugnação total das despesas, decorrente da Irregularidade na Execução Financeira do Convênio 303/2009 (Siconv 703498), fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo. Concluiu pela impugnação total das despesas e imputou a responsabilidade ao Senhor Lourival Mendes de Oliveira Neto, Presidente da Associação Sergipana de Blocos de Trios, uma vez que ele foi o gestor do convênio e o responsável pela realização das despesas com os recursos federais, solidariamente com a ASBT. A comissão de tomada de contas especial concluiu que o dano ao erário foi de R\$ 110.000,00, cujo valor atualizado até 13/5/2015 é de R\$ 207.333,00.
12. Concluída a tomada de contas especial no âmbito do MTur, a Secretaria Federal de Controle Interno, com fundamento no seu relatório de auditoria 1837/2015 (peça 1, p. 187-191), certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 193) e a autoridade ministerial competente tomou conhecimento dos fatos, na forma regulamentar, determinando o encaminhamento das presentes contas a este Tribunal (peça 1, p. 201).
13. A instrução de peça 3 propôs, preliminarmente, diligência junto à Controladoria-Geral da União em Sergipe e à Secretaria Executiva do Ministério do Turismo a fim de que enviassem a este Tribunal os papéis de trabalho que deram sustentação a todas as irregularidades apontadas no Relatório de Demandas Externas 00224.001217/2012-54 e na Nota Técnica de Reanálise Financeira 559/2014, respectivamente.
14. Vêm agora aos autos os documentos de peças 9 a 14.

## EXAME TÉCNICO

15. Preliminarmente, oportuno consignar que foi preenchido o requisito constante dos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012, que trata da necessidade de esgotamento das medidas cabíveis no âmbito administrativo interno do Ministério do Turismo (MTur) antes da instauração de uma tomada de contas especial, pois aquele órgão adotou providências visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano, propondo o imediato ressarcimento ao erário, conforme exposto na seção “Histórico” desta instrução.
16. Salienta-se que a presente TCE foi instaurada em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por força do Convênio 303/2009 (Siconv 703498), em face da reprovação da execução financeira da avença, conforme ressalva consubstanciada na Nota Técnica de Reanálise Financeira 559/2014, datada de 6/10/2014 (peça 1, p. 134-138) da Coordenação de Prestação de Contas do MTur.

17. As análises técnicas 115/2010, de 19/2/2010 e 372/2010, de 16/3/2010, aprovaram a prestação de contas (peça 1, p. 66-73 e 74-77).

18. A Nota Técnica 378/2010, de 13/4/2010 (peça 1, p. 79-82), registra que não foi apresentado contrato de exclusividade entre os artistas e a empresa contratada, apenas carta de exclusividade, contrariando o disposto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. Fato também constatado pela CGU e analisado abaixo.

### **Análise dos indícios de irregularidades constatados pela CGU**

19. **Constatação:** contratação irregular de bandas musicais mediante inexigibilidade de licitação por meio de empresa que atua como intermediária, não possuindo, portanto, a exclusividade exigida pelo art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 1, p. 97-105).

19.1. A contratação da empresa Global Serviços Ltda. para atuar como representante dos artistas, no evento "IX Cavalgada Bridões de Ouro/2009", realizada pela ASBT por meio da Inexigibilidade de Licitação e fundamentada no art. 25, inciso III da Lei 8.666/1993 contraria o entendimento do TCU, conforme consta no item 9.5.1.1 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Benjamin Zymler), eis que a contratação não ocorreu diretamente com o artista nem por meio de empresário exclusivo.

19.2. O Acórdão 1.435/2017- TCU-Plenário (Relatoria Ministro Vital do Rego), de 5/7/2017, referente a uma consulta do MTur sobre o tema, reza:

9.2.1. a apresentação apenas de autorização/atesto/carta de exclusividade que confere exclusividade ao empresário do artista somente para o(s) dia(s) correspondente(s) à apresentação deste, sendo ainda restrita à localidade do evento, não atende aos pressupostos do art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, representando impropriedade na execução do convênio;

9.2.2. do mesmo modo, contrariam o sobredito dispositivo legal as situações de contrato de exclusividade – entre o artista/banda e o empresário – apresentado sem registro em cartório, bem como de não apresentação, pelo conveniente, do próprio contrato de exclusividade;

9.2.3. tais situações, no entanto, podem não ensejar, por si sós, o julgamento pela irregularidade das contas tampouco a condenação em débito do(s) responsável(is), a partir das circunstâncias inerentes a cada caso concreto, uma vez que a existência de dano aos cofres públicos, a ser comprovada mediante instauração da devida tomada de contas especial, tende a se evidenciar em cada caso, entre outras questões, quando:

9.2.3.1. houver indícios de inexecução do evento objeto do convênio; ou

9.2.3.2. não for possível comprovar o nexo de causalidade, ou seja, que os pagamentos tenham sido recebidos pelo artista ou por seu representante devidamente habilitado, seja detentor de contrato de exclusividade, portador de instrumento de procuração ou carta de exclusividade, devidamente registrados em cartório.

19.3. A contratação das bandas musicais mediante inexigibilidade de licitação por meio da ASBT, atuando como intermediária, é uma impropriedade, nos termos do subitem 9.2.1 do Acórdão 1.435/2017-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Vital do Rego). Por si só, a situação não enseja o julgamento pela irregularidade das contas tampouco a condenação em débito do responsável.

19.4. Ocorre que, conforme observado no item 9.6 do histórico desta instrução, que será especificamente analisado abaixo, a auditoria da CGU verificou que há divergência entre os valores contratados e os efetivamente recebidos pelas bandas, a título de cachê, ocasionando provável dano ao

Erário no montante de R\$ 31.000,00 (peça 1, p. 120-125). Ressalta-se que exatamente essa diferença de cachê já havia sido encontrada e relatada no âmbito do processo 014.040/2010-7, transformado em TCE (TC 009.888/2011-0), julgada no seu mérito no dia 1º/4/2014, e publicado no Diário Oficial da União no dia 4/4/2014 (peça 2, p. 27). O que fora constatado é que os valores dos cachês pagos à ASBT eram diferentes dos valores recebidos pelos representantes. Assim, considera-se irregular a contratação.

20. **Constatação:** ausência de justificativa de preços na inexigibilidade de licitação realizada pela ASBT (peça 1, p. 105-107).

20.1. A ASBT, ao não apresentar justificativa de preços na inexigibilidade de licitação realizada, contrariou o item 9.1.3 do Acórdão 819/2005-TCU-Plenário (Relatoria Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) e o art. 46, § 1º, inciso II da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008. Os dois dispositivos exigem, a título de justificativa de preços, que o fornecedor demonstre que cobra igual ou similar preço de outros demandantes em evento de mesmo porte.

21. **Constatação:** ausência de publicidade devida de inexigibilidade de licitação (peça 1, p. 107-109).

21.1. A publicidade é princípio constitucional insculpido no *caput* do art. 37 da constituição da república. A Licitação 22/2009 foi publicada no Diário Oficial do Estado de Sergipe sem mencionar a contratação por inexigibilidade da empresa Global Serviços Ltda., intermediária na contratação das bandas/artistas. Tal fato contraria o art. 26 da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU, a exemplo do item 9.2 do Acórdão 1.336/2006-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Ubiratan Aguiar):

a eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade de licitação a que se refere o art. 26 da Lei 8.666/93 (art. 24, incisos III a XXIV, e art. 25 da Lei 8.666/93), está condicionada a sua publicação na imprensa oficial, salvo se, em observância ao princípio da economicidade, os valores contratados estiverem dentro dos limites fixados nos arts. 24, I e II, da Lei 8.666/93.

22. **Constatação:** falta de comprovação da publicidade do Contrato 038/2009 (peça 1, p. 109-111).

22.1. A publicidade é princípio constitucional insculpido no *caput* do art. 37 da constituição da república. O art. 26 da Lei 8.666/1993 reza, no seu art. 26, que as situações de inexigibilidade referidas no art. 25 e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º devem ser comunicados, dentro de três dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para a eficácia dos atos. A não publicação está sujeita a glosa, nos termos do subitem 9.5.1.2 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Benjamin Zymler).

22.2. Mais especificamente, o Convênio 303/2009 (Siconv 703498) (peça 11, p. 117), Cláusula Terceira - Das Obrigações dos Partícipes, inciso II, *verbis*:

II. Compete ao Conveniente:

quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei 8.666/1992, atualizada, por meio de intermediários ou representantes; deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório; e o contrato de inexigibilidade entre o conveniente e o intermediário ou representante deve ser publicado no Diário Oficial da União, no prazo de cinco dias, previsto no art. 26 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de glosa dos valores envolvidos, conforme dispõe o Acórdão 96/2008-Plenário do TCU.

22.3. A auditoria da CGU constatou que a ASBT não apresentou na prestação de contas cópia da publicação no DOU do extrato do Contrato 38/2009, firmado com recursos federais entre a ASBT e a empresa Global Serviços Ltda.

23. **Constatação:** indícios de similaridade na grafia utilizada em documento de titularidade da ASBT e em notas fiscais de empresas contratadas pela ASBT (peça 3, p. 111-120).

23.1. A CGU constatou indícios de similaridade de grafia no preenchimento da nota fiscal 609 da Global Serviços Ltda. e notas fiscais emitidas por outras empresas contratadas pela ASBT no período de 2008 a 2010 para realizar ações oriundas de convênios firmados pela entidade e o MTur.

23.2. Realmente, constata-se a similaridade observada pela CGU, que caracteriza indício de fraude, cuja análise não foi aprofundada por falta de técnicas pertinentes, nem perquirida, pelo fato de não impactarem no deslinde da presente tomada de contas especial.

24. **Constatação:** divergência entre os valores contratados e os efetivamente recebidos pelas bandas, a título de cachê, ocasionando danos ao Erário no montante de R\$ 31.000,00 (peça 1, p. 120-125).

24.1. A CGU, com vistas ao Processo Judicial 2009.4.05.8500 (Ação Popular que tramita na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe), obteve os recibos emitidos pelos representantes das bandas/artistas musicais com os valores reais dos cachês cobrados na apresentação artística ocorrida no evento intitulado "IX Cavalgada Brides de Ouro", custeado com recursos do Convênio MTur/ASBT 303/2009 (Siafi 703498). As quatro bandas foram contratadas pela Associação por intermédio da empresa Global Serviços Ltda. Como visto acima, essa diferença de cachê já havia sido encontrada e relatada no processo 014.040/2010-7, transformado em TCE (TC 009.888/2011-0) (peça 2, p. 27).

24.2. A referida empresa majorou os valores dos cachês e se apropriou dessa diferença, contrariando o art. 8º, inciso I, da IN/STN 1/1997, vigente à época, e a Cláusula Terceira - Das Obrigações dos Partícipes, II, alínea "o", do Convênio 303/2009 (Siconv 703498), que vedavam a realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar:

Banda Musical	Valor Informado do Cachê (R\$)		Diferença	Diferença
	Pela ASBT	Pelo Representante	(R\$)	Percentual
Pedro Henrique & Gabriel	30.000,00	21.000,00	9.000,00	30,00%
Forró Zé Trâmela	20.000,00	14.000,00	6.000,00	30,00%
Forró Total	20.000,00	14.000,00	6.000,00	30,00%
Forró Maior	40.000,00	30.000,00	10.000,00	25,00%
<b>TOTAL (R\$)</b>	<b>110.000,00</b>	<b>79.000,00</b>	<b>31.000,00</b>	<b>28,18%</b>

24.3. Assim, o valor pago indevidamente a título de intermediação, com recursos do Convênio 303/2009 (Siconv 703498), foi de R\$ 31.000,00.

24.4. Observe-se que o Acórdão 1.435/2017-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Vital do Rego) diz que a propalada exclusividade não define irregularidade das contas nem condenação em débito, por si só. Que a existência de dano aos cofres públicos tende a se evidenciar quando não for possível comprovar o nexos de causalidade, ou seja, que os pagamentos tenham sido recebidos pelo artista ou por seu representante devidamente habilitado.

24.5. O que se vê aqui é uma terceira situação não pautada nos subitens 9.2.3.1 e 9.2.3.2 do citado acórdão: houve o evento e houve pagamento ao representante, mas em valor menor do que fora pago à intermediária, ocasionando um desvio de recursos por meio da realização de pagamentos à empresa Global Serviços Ltda., que não é detentora de direito exclusivo de representação das bandas/artistas.

24.6. Anote-se o Voto Revisor do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que redundou no citado acórdão, *verbis*:

5. De outro modo, se ausente da prestação de contas o contrato de exclusividade exigido, embora tal circunstância remeta a possível infração às regras licitatórias, este fato não conduz, por si só, automaticamente, à existência de débito para com o erário, que pode ser afastado por outros meios, como a comprovação de pagamento diretamente aos artistas, ou mesmo a outro intermediário, que não aquele detentor da exclusividade, desde que regularmente habilitado a receber valores em nome do artista contratado. Mas, se ausente essa comprovação, perde-se o nexó e configura-se o dano ao erário.

6. Visando justamente garantir a demonstração do nexó causal nos convênios é que o Ministério do Turismo passou a exigir na prestação de contas a apresentação de **cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado**, registrado em cartório, **sob pena de glosa**. E registro que a expressão “pena”, não tem aqui o sentido de “sanção”, de “penalidade”; serve de indicador de “consequência” ou de “resultado”. Desse modo, o dispositivo mencionado respeita a lógica própria da prestação de contas no setor público brasileiro, que estabelece para o gestor dos dinheiros públicos a obrigação de comprovar sua boa utilização. No insucesso de tal comprovação, a glosa será a medida de ressarcimento adequada.

7. Por relevante, destaco que a necessidade de cuidadosa verificação do liame causal aqui tratado deriva de casos reais, verificados em processos desta Corte, nos quais investigações policiais comprovaram a ocorrência de desvios de recursos por meio da realização de pagamentos a empresas contratadas, apenas alegadamente detentoras de direitos de representação de artistas, direitos esses, de fato, detidos por outrem.

8. Foi o que ocorreu, por exemplo, no TC-033.049/2015-7, da relatoria do Ministro Weder de Oliveira, recentemente debatido na Primeira Câmara, no qual a prestação de contas aponta que a empresa **RDM Silk Signs** recebeu recursos de convenio como se fora representante da banda que se apresentou em evento do município, quando, na verdade, a empresa que detinha os direitos para o dia do evento, e que havia celebrado contrato com o representante exclusivo da banda, era a **Se Ligue Produções Artísticas**. Foi essa última quem pagou o cachê dos artistas. Note-se que, em casos como aquele, sem a completa verificação do fluxo financeiro e da cadeia de contratos e representações, poder-se-ia julgar regular ato que constitui verdadeira fraude, com dano ao erário. (...)

24.7. Há, ainda, a possibilidade de a contratação por inexigibilidade, mesmo realizada por meio de empresa intermediária não constituir irregularidade. Neste sentido observe-se a Declaração de Voto do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que redundou no citado acórdão, *verbis*:

4. Um profissional do setor artístico pode optar por conduzir sua atividade empresarial-artística de diferentes formas. Pode decidir celebrar seus respectivos contratos diretamente, seja com a administração pública, seja com o setor privado, sem intermediação de empresário. Pode optar por contratar empresário exclusivo, para eventos e abrangência territorial indeterminados, outorgando-lhe amplos ou restritos poderes e direitos de representação ou de qualquer outra natureza, estabelecendo a remuneração do contratado como melhor lhe aprouver, bem como a possibilidade de subcontratação e substabelecimento de poderes. Pode, ainda, dentre outras tantas possibilidades, optar por celebrar contratos de representação exclusiva apenas para eventos certos, contratos *ad hoc*, como

sucedem ser normal no mercado de shows pelo interior do País, promovidos pelo setor público e pelo setor privado. (...)

7. Não há razão para impor ao artista que deseje ser contratado pela administração pública a opção de fazê-lo diretamente ou por meio da constituição de empresário exclusivo para eventos e abrangência territorial indeterminados, tolhendo-lhe a opção de constituir “empresário exclusivo” tão somente para o evento específico. Se o artista pode celebrar tal contrato diretamente, por que não poderia por representante regularmente constituído para aquele evento? E se tiver empresário exclusivo para todo e qualquer evento, por que se deveria impedir que tal empresário, no pleno exercício dos poderes conferidos em contrato, subcontratasse ou substabelecesse poderes para terceiros em relação a evento específico? Não há razão jurídica para qualquer distinção.

8. Sendo impossível que mais de uma pessoa física ou jurídica se apresente licitamente como empresário do artista, não há possibilidade de competição, autorizando-se, então, a contratação direta. Para esse fim, por inviabilidade de competição (inexigibilidade), o que essencialmente deve estar comprovado é que a administração pública não pode contratar o profissional que houver escolhido (e cabe ressaltar que tal escolha deve ser justificada) por outra forma que não seja celebrando o ajuste com o próprio artista ou com o único empresário por ele autorizado, mediante o devido instrumento contratual. (...)

(...) 15. O problema e a grande preocupação dos relatores que presidiram diversas tomadas de contas especiais é a possibilidade de ocorrência de superfaturamento na contratação direta de artistas, revelada *a posteriori* pela desproporção entre o valor recebido pelo empresário e o valor que teria efetivamente sido pago ao artista.

16. Tal questão deve merecer a abordagem já preconizada na legislação que rege a contratação direta por entidades públicas e por entidades de direito privado conveniada: deve ser demonstrado, antes da celebração do contrato, que o valor pago é compatível com o preço de mercado ou com os valores anteriormente recebidos pelo artista em outros eventos equivalentes. (...)

24.8. O percentual médio dos superfaturamentos foi da ordem de 28,18%. Trata-se de um valor muito acima do que seria razoável admitir como remuneração de empresa intermediária. Aqui, não obstante não se tenha perdido o nexo, configura-se dano ao erário decorrente do superfaturamento na contratação direta de artistas, revelada *a posteriori* pela desproporção entre o valor recebido pelo empresário e o valor que teria efetivamente sido pago ao artista.

24.9. Essa diferença, não havendo mais nada a considerar, deve ser impugnada de pronto, haja vista o disposto no inciso I do art. 39 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e na Cláusula Terceira - Das Obrigações dos Partícipes, inciso II, alínea “hh” do Convênio 303/2009 (Siconv 703498), que vedavam a realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar, o que invalidaria qualquer justificativa nesse sentido.

25. **Constatação:** ausência de registro no Siconv da apresentação e da aprovação da prestação de contas do Convênio 303/2009 (Siconv 703498) (peça 1, p. 125-128).

25.1. O § 1º do art. 60 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 reza que o ato de aprovação da prestação de contas deverá ser registrado no Siconv, cabendo ao concedente ou contratante prestar declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação. A letra “h” do inciso I da Cláusula Terceira - Das Obrigações dos Partícipes (peça 10, p. 69) diz que compete ao concedente fazer tal registro no Siconv. Assim, considera-se elidida a constatação, considerando que nem a Portaria nem o termo do convênio estabelecem obrigação do conveniente neste mister.

26. **Constatação:** ausência de cláusula necessária nos contratos firmados pela ASBT (peça 1, p. 128-129).

26.1. A CGU constatou que os Contratos 38/2009 e 39/2009, firmados com recursos federais entre a ASBT e as empresas não possuem cláusula necessária a que se refere o inciso XX do art. 30 da Portaria Interministerial CGUIMF/MP 127/2008. Tal cláusula estabelece a obrigação de o conveniente ou o contratado inserir cláusula nos contratos celebrados para execução do convênio ou contrato de repasse que permitam o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis das empresas contratadas.

26.2. Registre-se que tal obrigação consta no termo do convênio, na Cláusula Terceira - Das Obrigações dos Partícipes, II, “ee” (peça 10, p. 75).

#### **Análise da Nota Técnica de Reanálise Financeira 559/2014**

27. **Ressalva:** contratação das bandas por inexigibilidade e ausência de justificativa de preço

27.1. O MTur anota que o conveniente não é órgão da Administração Pública, não estando obrigado a realizar o procedimento licitatório, mas que deveria justificar os preços e a escolha do fornecedor, pois deve demonstrar que seguiu os princípios da legalidade, da economicidade e da moralidade, essenciais ao gerir recursos públicos provenientes de transferência voluntária realizada pela União. A contratação por inexigibilidade está analisada no item 19 desta instrução e foi considerada irregular (peça 1, p. 188).

28. **Ressalva:** ausência da publicidade devida de inexigibilidade e do extrato do contrato.

28.1. A não publicação do edital de licitação nem publicação do extrato do contrato contrariam o Acórdão 96/2008-TCU-Plenário (Relatoria Ministro Benjamin Zymler) e o art. 26 da Lei 8.666/1993. Trata-se de ressalva analisada nos itens 21 e 22 deste exame técnico.

29. **Ressalva:** inexigibilidade para serviços de publicidade.

29.1. Conforme relatado pela CGU, o contrato firmado entre a ASBT e a Televisão Atalaia Ltda. para inserção de comerciais televisivos ocorreu por inexigibilidade, inobservando o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. Só houve uma proposta de outra empresa interessada na execução do serviço - TV Cidade, não sendo suficiente para demonstrar que o preço pago era o melhor para que fosse executado aquele serviço. Não houve pesquisa de preços realizada pela ASBT para comparação de preços no mercado. Esses fatos confirmam a constatação.

30. **Ressalva:** falta de declaração de gratuidade.

30.1. Não consta na prestação de contas a declaração de gratuidade do evento, conforme atesta a Nota Técnica de Reanálise Financeira 559/2014 (peça 1, p. 134-138), o que confirma a constatação.

31. As análises aqui presentes retratam um quadro em que todas as constatações da CGU e do MTur foram confirmadas e foram aqui analisadas para um completo convencimento sobre o feito. Não se verificaram outras falhas na compulsão desses autos. Houve a impugnação do montante de R\$ 31.000,00, referente à divergência entre os valores contratados e os efetivamente recebidos pelas bandas, a título de cachê, ocasionando dano ao Erário.

#### **CONCLUSÃO**

32. Feito o exame técnico e verificado que não há fato novo, porque essa irregularidade fora apontada anteriormente àquela descrita pela CGU no RDE 00224.001217/2012-54.



33. Conclui-se que o débito imputado de R\$ 31.000,00 é o mesmo decorrente de uma irregularidade já analisada pelo Tribunal em fiscalização realizada na ASBT, no período de 24/5/2010 e 6/7/2010, por equipe de auditoria deste Tribunal, e que culminou com a prolação do Acórdão 1.254/2014-TCU-2ª Câmara (Relatoria Ministro José Jorge), nos autos do processo convertido (TC 009.888/2011-0), onde foi julgada a tomada de contas especial no seu mérito no dia 1º/4/2014, e publicado no Diário Oficial da União no dia 4/4/2014 (peça 2, p. 27, do processo 014.040/2010-7, apensado ao processo 009.888/2011-0).

34. Assim, o presente processo deve ser apensado ao TC 009.888/2011-0, em virtude da conexão entre ambos, seguindo a mesma linha daquela adotada nos TC 002.446/2014-6 e 012.390/2014-3, que já se encontram apensados àquele, nos termos determinados por este Tribunal por meio dos Acórdãos 3.539/2014-TCU-1ª Câmara (Relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman) e 3.388/2014-TCU-1ª Câmara (Relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman), respectivamente.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

35.1. **apensar** o presente processo ao **TC 009.888/2011-0**, na forma prevista no art. 36 da Resolução TCU 259/2014;

35.2. **dar ciência** ao Ministério do Turismo acerca do apensamento deste processo ao TC 009.888/2011-0.

SECEX/SE, em 16 de agosto de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

Wagner Ferreira da Silva

AUFC – Mat. 3.160-7