

### Proposta de Deliberação

Em exame, tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Executiva do Ministério do Turismo (MTur), originalmente, 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 1203/2010 (Siconv 742106), cujo objeto foi o incentivo ao turismo por meio do apoio ao projeto intitulado “São João no Município de Santa Maria da Vitória/BA”, nos dias 25 e 26 de junho de 2010.

2. O valor do convênio foi estabelecido em R\$ 178.000,00, dos quais R\$ 170.000,00 foram repassados pelo concedente, em 28/9/2009, e o restante, R\$ 8.000,00, 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 1626/2010, 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. 23 a 27):

Descrição	Valor (R\$)
Banda Forró de Bodoque	28.000,00
Banda Dengo de Menina	40.000,00
Adenaldo e Aguinaldo	18.000,00
Banda Forró Chega Mais	55.000,00
Lourinho e Francinha	20.000,00
Banda Bonde de Xote	17.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>178.000,00</b>

4. Entre outros requisitos examinados, necessários à aprovação do ajuste, constou do referido parecer técnico (peça 1, p. 26) a conclusão abaixo, que foi considerada no parecer Conjur/MTur 1419/2010 – Item “D” análise dos custos especificados no plano de trabalho (peça 1, p. 28 a 42):

“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.” (peça 1, p. 39, 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, Fênix Prestadora de Serviços Ltda., atual empresa JV Empreendimentos Turísticos Ltda. (CNPJ 10.553.587/0001-10), foram regularmente citados, pelo valor repassado referente aos artistas/bandas, R\$ 170.000,00, nos seguintes termos (peças 32,33 e 42):

“O débito é decorrente da não comprovação de que os artistas/bandas foram contratados por preços de mercado, exigência contida no item ‘h’ da parte II da cláusula terceira e da cláusula oitava do convênio MTur/ASBT 742106/2010, e no art. 45 e 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. Examinadas as alegações de defesa, 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, com base no quadro abaixo.

<b>Bandas Musicais</b>	<b>Valor Previsto Plano de Trabalho (R\$)</b>	<b>Valor Pago às Bandas/Artistas (R\$)</b>	<b>Débito (R\$)</b>
Banda Forró Pé de Bodoque	28.000,00	(não informado)	28.000,00
Banda Dengo de Menina	40.000,00	40.000,00	0,00
Adenaldo e Aguinaldo	18.000,00	2.000,00	16.000,00
Banda Forró Chega Mais	55.000,00	(não informado)	55.000,00
Lourinho e Francinha	20.000,00	3.500,00	16.500,00
Banda Bonde de Xote	17.000,00	2.000,00	15.000,00
<b>Totais</b>	<b>178.000,00</b>	<b>48.000,00</b>	<b>130.500,00</b>

7. A unidade instrutiva esclarece que “os débitos imputados aos responsáveis, quanto às bandas Dengo de Menina, Adenaldo e Aguinaldo, Lourinho e Francinha e Bonde de Xote, são decorrentes de valores que teriam sido pagos superiores aos preços de mercado dessas bandas, conforme declarações dos procuradores das bandas, no processo judicial 2009.85.00.006311-0 que tramita na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe, relatório de demandas externas (RDE) 0224.001217/2012-54 (peça 1, p. 143 a 149). Já quanto à banda Forró Pé de Bodoque e Forró Chega Mais, o débito corresponde ao valor total pago, pois não consta no processo informação relativa ao valor efetivamente recebido pela banda.” (peça 52, p. 8).

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, Fênix Prestadora de Serviços Ltda., atual empresa JV Empreendimentos Turísticos Ltda. (CNPJ 10.553.587/0001-10), em decorrência das ocorrências acima descritas.

9. O Ministério Público de Contas, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutiva (peça 55).

## II

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

11. Ressalto, inicialmente, que em todos os convênios (eventos turísticos concedidos pelo MTur) até agora analisados, a Coordenação-Geral de Análise de Projetos do MTur aprovou, por meio de pareceres técnicos, os itens dos planos de trabalho propostos, o que contou com a chancela da unidade jurídica do órgão ministerial inclusive quanto à análise dos custos dos eventos constantes do plano de trabalho apresentado.

12. Em razão dessas aprovações tão semelhantes, passei a determinar a realização de diligências ao MTur para que encaminhasse a documentação que deu suporte à afirmação de que os preços propostos estavam de acordo com os preços de mercado, dado que a presunção de veracidade dessa afirmação impunha e validava os raciocínios de não comprovação de ocorrência de dano ao erário.

13. As respostas recebidas são no sentido de que não havia evidências ou documentações que demonstrassem ter havido uma análise de custos, desfazendo a presunção de que os preços constantes do plano de trabalho correspondiam aos preços de mercado praticados à época.

14. Em todos os casos, sendo o conveniente entidade privada ou município e tendo sido os artistas contratados por inexigibilidade, não havia, nos autos, comprovação de que os preços orçados pelas empresas representantes estavam em conformidade com os preços de mercado, exigência tanto do art. 26 da Lei de Licitações, quanto do art. 46 da Portaria Interministerial 127/2008.

15. Entendo que o caso concreto se amolda às recentes decisões deste 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 justificação de preços e (ii) do contexto fático em que ocorreram as contratações diretas.
16. 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 2.1.2.203 do Relatório de Demandas Externas 00224.001217/2012-54 (peça 1, p. 141).
17. Da mesma forma, como em casos anteriores, o contexto fático e a cronologia dos eventos levam 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.
18. Em 31/3/2010, a ASBT apresenta proposta 030692/2010 de plano de trabalho do convênio ao ministério, no valor de R\$ 178.000,00, detalhando o cachê de cada banda nos exatos valores do convênio assinado (disponível em <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=112660&destino=>, acessado em 8/6/2020, peça 56). O convênio viria a ser assinado em 25/6/2010.
19. Em 7/6/2010, o Sr. Helder Lino Bomfim Neves fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Bonde do Xote, no dia 25/6/2010, “no evento São João em Santa Maria da Vitória” (peça 9, p. 167).
20. Em 7/6/2010, o Sr. Hélio Mareio Marins Martins fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Forró Chega Mais, no dia 25/6/2010, “no evento São João em Santa Maria da Vitória” (peça 9, p. 169).
21. Em 8/6/2010, o Sr. Pedro Henrique Bispo fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Dengo de Menina, no dia 25/6/2010, “no evento São João em Santa Maria da Vitória” (peça 9, p. 171).
22. Em 8/6/2010, o Sr. Heritan Alves de Oliveira fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Forró Pé de Bodoque, no dia 25/6/2010, “no evento São João em Santa Maria da Vitória” (peça 9, p. 175).
23. Em 7/6/2010, o Sr. Erivete de Almeida Santos fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Adenaldo & Agnaldo, no dia 26/6/2010, “no evento São João em Santa Maria da Vitória” (peça 9, p. 179).
24. Em 7/6/2010, o Sr. Lourival da Silva Batista fornece carta de exclusividade para a apresentação da banda Lourinho & Francinha, no dia 26/6/2010, “no evento São João em Santa Maria da Vitória” (peça 9, p. 185).
25. Em 17/6/2010, a empresa Fênix Prestadora de Serviços Ltda., atual empresa JV Empreendimentos Turísticos Ltda. apresenta, à ASBT, orçamento para a apresentação das atrações para a realização do evento São João em Santa Maria da Vitória (peça 9, p. 76 e 77).
26. 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).”

27. 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 Fênix Prestadora de Serviços Ltda., atual empresa JV Empreendimentos Turísticos 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.

28. 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 donexo causal por não comprovação dos requisitos legais para contratação direta de artistas, por inexigibilidade.

29. 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.

30. 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

31. 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 1, p. 106 e 107).

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

33. Não consta, nos autos, o recibo do pagamento efetuado às bandas Forró Pé de Bodoque e Forró Chega Mais, mas está comprovado que elas se apresentaram.

34. Em relação à banda Dengo de Menina, o recibo apresentado corresponde ao valor constate do plano de trabalho do convênio.

35. 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.

36. 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.

37. 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 regimento.

38. 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.

39. 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. 96 e 97):

“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 de cachês (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”

40. 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%.

41. No quadro geral elaborado pela CGU, o percentual de superfaturamento estimado no conjunto de 229 contratos é, pode-se dizer, sintomaticamente, de 50%, ou 33,3% do valor contratado.

42. Esse percentual será utilizado para quantificação do dano ao erário resultante da contratação superfaturada das bandas Forró Pé de Bodoque e Forró Chega Mais, das quais não se obteve o devido recibo, enquanto das demais bandas (Adenaldo e Aguinaldo, Lourinho e Francinha e Bonde de Xote) adotaremos a diferença entre os cachês pagos e o valor conveniado, do que resulta a estimativa demonstrada no quadro a seguir:

<b>Bandas Musicais</b>	<b>Valor Previsto Plano de Trabalho (R\$)</b>	<b>Valor Pago às Bandas/Artistas (R\$)</b>	<b>Débito (R\$)</b>
Banda Forró Pé de Bodoque (*)	28.000,00	(não informado)	9.332,40
Banda Dengo de Menina	40.000,00	40.000,00	0,00
Adenaldo e Aguinaldo	18.000,00	2.000,00	16.000,00
Banda Forró Chega Mais (*)	55.000,00	(não informado)	18.331,50
Lourinho e Francinha	20.000,00	3.500,00	16.500,00
Banda Bonde de Xote	17.000,00	2.000,00	15.000,00
<b>Totais</b>	<b>178.000,00</b>	<b>48.000,00</b>	<b>75.163,90</b>
Débito no percentual de 33,33% do valor contratado			

43. Considerando a proporcionalidade dos aportes de cada partícipe, o valor do ressarcimento a ser feito ao erário federal é de R\$ 72.157,34 (96%, percentual de aporte da União, sobre o valor do dano apurado de R\$ 75.163,90), a partir da data da emissão da nota fiscal 47, 9/9/2010 (peça 9, p. 131).

44. 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 julgadas irregulares, sendo condenados, em solidariedade com a empresa Fênix Prestadora de Serviços Ltda., atual empresa JV Empreendimentos Turísticos Ltda., 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 25 de agosto de 2020.

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator