

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor do Instituto Educar e Crescer (IEC), entidade privada sem fins lucrativos, e do Sr. Danilo Augusto dos Santos, ex-presidente do IEC, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 703293/2009 (Siafi/Siconv 703293), cujo objetivo era apoiar a 36ª Festa do Peão de Boiadeiro do Município de Guaraci/SP, no período de 20/5/2009 a 24/5/2009.

2. A vigência do convênio estendeu-se até 7/8/2009 e o valor total ajustado foi de R\$ 334.000,00, sendo R\$ 300.000,00 da parte da concedente, transferidos em 20/5/2009, e R\$ 34.000,00 a título de contrapartida do convenente.

3. O IEC, após realizar cotação de preços junto a três possíveis fornecedores, contratou a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. para a execução integral dos serviços, pelo exato valor do ajuste (R\$ 334.000,00).

4. Embora o relatório de supervisão **in loco** do MTur tivesse registrado que as ações descritas no plano de trabalho foram concluídas e que os resultados foram satisfatórios, o tomador de contas e a Controladoria Geral da União (CGU) concluíram pela existência de dano ao erário, correspondente ao valor integral repassado ao Instituto, em razão da impugnação total das despesas do convênio por conta das seguintes irregularidades técnicas e financeiras:

- a) ausência de comprovação de confecção e exposição de **banner** do evento;
- b) não encaminhamento de fotos com os nomes das bandas e as datas das apresentações;
- c) ausência de comprovação da regularidade fiscal do fornecedor contratado;
- d) ausência de comprovantes dos pagamentos efetuados ao fornecedor;
- e) ausência de contrato de exclusividade dos artistas com a empresa contratada;
- f) ausência de comprovação dos pagamentos efetuados com os recursos oriundos da receita de bilheteria (R\$ 183.375,00);
- g) evidências de direcionamento na escolha do fornecedor;
- h) impossibilidade de comprovação da capacidade operacional e da própria existência do fornecedor contratado;
- i) impossibilidade de verificação da veracidade dos documentos comprobatórios das despesas;
- j) existência de vínculo familiar ou empregatício entre responsáveis pela convenente e pela empresa fornecedora;
- k) existência de vínculo entre a convenente e a empresa Premium Avança Brasil, envolvida em diversos casos de irregularidades na gestão de recursos do Ministério do Turismo.

5. A Secex-CE promoveu as citações válidas do IEC (peças 14 e 34) e de seus representantes legais à época dos fatos, Danilo Augusto dos Santos (peças 16, 32 e 36), Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo (peças 15 e 40) e Ana Paula da Rosa Quevedo (peças 18 e 35), além da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (peças 31 e 42). Apenas a Sra. Idalby Cristine, ex-presidente da instituição convenente, apresentou alegações de defesa em seu nome e no do IEC, porém, como não há comprovação nos autos de que ela seja atualmente responsável legal pelo Instituto, a unidade técnica recebeu a defesa apenas em nome da pessoa física.

6. De início, aplico aos responsáveis, exceto à Sra. Idalby, os efeitos da revelia previstos no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. A revelia dos responsáveis não impede o seguimento do feito. Ao não apresentar suas defesas, deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que lhes impõem a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de

controle, trazer os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a teor do que dispõe o art. 93 do Decreto-Lei 200/67 e art. 70, parágrafo único, da CF/1988.

8. Não seria demais mencionar que os efeitos da revelia de responsável no âmbito desta Corte diferem daqueles emprestados a esse mesmo instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de sorte que sua inércia opera contra sua defesa. Nesta Corte, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração. Por conseguinte, a conduta irregular do responsável deve estar caracterizada para que haja a sua condenação.

9. A ex-presidente do IEC apresentou fotos e documentos capazes de comprovar a confecção de **banner**, a apresentação das bandas contratadas e a regularidade fiscal da empresa Conhecer Consultoria e Marketing. Trouxe, ainda, cópia do extrato bancário da conta vinculada ao convênio, no qual está discriminada transferência eletrônica (TED) para a empresa fornecedora, no valor de R\$ 334.000,00, na data de 2/6/2009. Acolho os pareceres unânimes no sentido da aceitação das alegações de defesa em relação a estes pontos, aproveitando-as em favor de todos os responsáveis.

10. No tocante ao contrato de exclusividade dos artistas com a empresa contratada, a Sra. Idalby afirmou ter solicitado tal documento à contratada mediante ofício que afirma ter juntado às suas alegações de defesa, mas que não consta dos autos.

11. Nesse ponto, o auditor da Secex-CE propõe a rejeição das alegações de defesa, enquanto o diretor e o titular da unidade são pelo seu acolhimento, por considerarem que a exigência de contrato de exclusividade só caberia em caso de contratação por inexigibilidade de licitação. Entendem, no entanto, que o IEC promoveu uma “licitação simplificada” para escolha do fornecedor.

12. Concordo com o representante do MPTCU quando afirma que a inexistência do contrato de exclusividade agrava a irregularidade cometida pelo IEC, que contratou uma empresa para atuar como mera intermediadora, o que “serve apenas para elevar os custos da contratação e ainda pode facilitar a ocorrência de fraudes”. Rejeito, portanto, essa parte das alegações de defesa.

13. Quanto à comprovação do uso dos recursos arrecadados com a venda de ingressos, a defendente alegou que os recursos foram gastos pela empresa fornecedora e que havia solicitado os comprovantes, mas não os entregou.

14. Acolho os pareceres uniformes pela rejeição dessas alegações, uma vez que sequer havia previsão no plano de trabalho para venda de ingressos. Além disso, o contrato celebrado entre o IEC e a empresa fornecedora (peça 1, p. 71/72 e 66/67) não previa essa receita e detalhava todas as despesas a serem executadas, tendo como valor total os R\$ 300.000,00 repassados pelo MTur, acrescidos dos R\$ 34.000,00 da contrapartida.

15. Em relação aos outros pontos impugnados, a Sra. Idalby negou o direcionamento da contratação do fornecedor e afirmou que a própria execução do objeto contratado servia de prova da existência e da capacidade operacional da empresa. Refutou a suspeição de falsidade dos documentos comprobatórios das despesas e sustentou que as coincidências de vínculos empregatícios não representam qualquer tipo de irregularidade.

16. O auditor da Secex-CE propôs o acolhimento dessa parte das alegações de defesa. Já o diretor e o secretário divergiram da proposta, por entenderem que “são fortes as evidências de que, tanto o IEC, quanto a Premium Avança Brasil, realizavam dentro dos processos de inexigibilidade dos convênios que gerenciavam, cotações de preço montadas pelas mesmas empresas fictícias ou de fachadas para, ao final, escolher a de menor valor, sempre igual ao montante integral do convênio”.

17. Saliento que a entidade Premium Avança Brasil não teve participação na execução do convênio de que tratam estes autos. A menção ao seu nome deveu-se a auditoria da CGU que detectou

o mesmo **modus operandi** utilizado por ela e pelo IEC, de realizar uma suposta cotação de preços com três empresas e escolher a de menor valor para a contratação, que sempre coincidia com o valor conveniado com o MTur.

18. O representante do MPTCU propôs a rejeição das alegações de defesa, ante a contratação integral dos serviços conveniados com uma única empresa:

Observo, contudo, que não houve parcelamento do objeto, desejável sempre que o conjunto a ser contratado tiver natureza divisível. Nesse caso, a contratação de empresa intermediária, que não possui contrato de exclusividade com as bandas artísticas, não garante a melhor proposta. A empresa intermediadora serve apenas para elevar os custos da contratação e ainda pode facilitar a ocorrência de fraudes. Verifiquei que existem alguns processos autuados nessa Corte para a apuração de fraudes envolvendo as mesmas empresas. Deste modo, a exigência da lei de licitações e do convênio não pode ser vista como mera formalidade.

19. De fato, além de outros processos que ainda tramitam no TCU, identifiquei cinco que já foram julgados e resultaram em condenação de, pelo menos, uma das instituições arroladas como responsáveis nestes autos, em virtude das mesmas irregularidades aqui tratadas, referentes a diversos convênios do MTur, conforme detalhado no quadro a seguir:

Acórdão	Data da Ocorrência	Valor do Débito	Responsáveis Solidários	Multa	Inabilitação
3.775/2015-2C (Rel. Min. Augusto Nardes)	15/10/2009	500.000,00	Danillo Augusto dos Santos Instituto Educar e Crescer Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME	67.000,00 67.000,00 67.000,00	- - -
586/2016-P (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), retificado pelo Ac. 1.760/2016-P	10/12/2009	300.000,00	Premium Avança Brasil Cláudia Gomes de Melo Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME Luiz Henrique Peixoto de Almeida	150.000,00 150.000,00 75.000,00 75.000,00	- 6 anos - -
848/2016-P (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), retificado pelo Ac. 2.325/2016-P e Ac. 1.759/2016-P	20/7/2009	300.000,00	Premium Avança Brasil Cláudia Gomes de Melo Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME Luiz Henrique Peixoto de Almeida	154.000,00 154.000,00 77.000,00 77.000,00	- 6 anos - -
849/2016-P (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), retificado pelo Ac. 1.498/2016-P	27/7/2009	100.000,00	Premium Avança Brasil Cláudia Gomes de Melo Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME Luiz Henrique Peixoto de Almeida	52.000,00 52.000,00 26.000,00 26.000,00	- 6 anos - -
1.178/2016-P (Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti), retificado pelo Ac. 1.842/2016-P	11/8/2009 25/6/2009	100.000,00 50.000,00	Premium Avança Brasil Cláudia Gomes de Melo Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. Luiz Henrique Peixoto de Almeida	78.000,00 78.000,00 39.000,00 39.000,00	- 6 anos - -

20. Caso as pessoas físicas e jurídicas arroladas nestes autos tivessem sido chamadas a apresentar alegações de defesa em decorrência de fraude em contrato, como foi feito nos autos do TC 029.938/2013-9, que resultou no referido Acórdão 1.178/2016-TCU-Plenário, caberia o mesmo encaminhamento dado naquele **decisum**, como foi proposto pelo **Parquet**, qual seja, devolução dos recursos e aplicação da pena de inabilitação aos diretores do Instituto.

21. Entretanto, considerando que o dirigente do IEC não foi citado por cometimento de fraude, mas por falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio, entendo que seria desproporcional aplicar-lhe a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública.
22. Diante disso, limito-me a considerar que o procedimento adotado pelo IEC, de contratar integralmente os serviços junto à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. dificultou o controle e expôs os recursos federais à possibilidade de fraude.
23. Reitero que os elementos que me levam a concluir pela ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos são: a inexistência de contrato de exclusividade das bandas com a empresa contratada e a não apresentação dos comprovantes das despesas, tais como pagamento de cachê dos artistas, traslado, hospedagem, etc.
24. Não basta que o conveniente comprove a realização do objeto conveniado, é preciso que demonstre o nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas efetuadas, o que não ocorreu neste caso.
25. Discordo do auditor quando sustenta que “a despesa da nota fiscal 73 no valor único de R\$ 334.000,00 deve ser acatada como quitada, não obstante a falta do contrato de exclusividade, levando-se em conta que houve um processo licitatório em que os contratos dos cantores nacional e local eram itens da composição para a montagem do show artístico da subcontratada que venceu a licitação, empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.”.
26. A simples apresentação de nota fiscal emitida por empresa que não detém a exclusividade no agenciamento dos músicos, no valor integral do contrato, não é suficiente para atestar a boa e regular utilização dos recursos. A título de exemplo, não há documento comprobatório do cachê pago aos artistas nem do valor correspondente. O mesmo ocorre em relação a todas as outras despesas, tais como traslado, hospedagem, estrutura do evento, carregadores, segurança, limpeza, etc.
27. Por isso, adoto encaminhamento similar ao do mencionado Acórdão 3.775/2015-TCU-2ª Câmara.
28. Esclareço que, para cumprimento do disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, deve-se encaminhar cópia do acórdão, acompanhado deste voto e do relatório que o precede, à Procuradoria da República no Distrito Federal, por ser essa a unidade da federação onde está sediado o IEC.
29. Por fim, assiste razão ao representante do **Parquet** quando conclui que as Sras. Ana Paula da Rosa Quevedo e Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, embora sejam sócias do IEC, não geriram os recursos federais repassados mediante o Convênio 703293/2009. Cabe, portanto, excluí-las da relação processual e manter a responsabilidade solidária do Instituto e de seu dirigente, o Sr. Danilo Augusto dos Santos, bem como da empresa contratada Conhecer Consultoria e Marketing, fixando-se como referência para apuração do débito a data de 2/6/2009, em que ocorreu o efetivo pagamento à empresa fornecedora.

Ante o exposto, acolho, na essência, o parecer do MPTCU, exceto no que se refere à proposta de inabilitação do responsável, e VOTO por que este Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de novembro de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator