

GRUPO I - CLASSE IV - Plenário

TC 001.360/2015-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar (05.086.765/0001-00)

Responsáveis: Alejandro Sigfrido Mercado Filho (334.290.808-43); Apostole Lazaro Chryssafidis (004.123.298-40); Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar (05.086.765/0001-00); Camila Silva Lourenço Lam Seng (315.055.398-97); HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME (10.408.955/0001-36); Mercado Eventos Ltda. - ME (08.911.731/0001-09)

Representação legal: Ted de Oliveira Alam (167443/OAB-SP) e outros, representando Camila Silva Lourenço Lam Seng e HC Comunicação & Marketing Ltda. - Me.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DO TURISMO. FRAUDES GENERALIZADAS. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. CITAÇÃO. REVELIA DE RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS. A CONDUTA OMISSIVA NÃO PODE SERVIR PARA QUE OS SÓCIOS DA EMPRESA SE FURTEM DA DEVIDA RESPONSABILIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 109), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 110-111):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur.), em desfavor de Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar e de seu Diretor Presidente, Apostole Lazaro Chryssafidis, com débito imputado de R\$ 100.800,00 (valor histórico), em razão de irregularidades na execução financeira do Convênio 703572/2009 (Número Original 357/2009).
2. Nesta instrução, examina-se o mérito da presente tomada de contas especial após a promoção das respectivas citações e audiência.

HISTÓRICO

3. A Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar) celebrou com o Ministério do Turismo, em 9/6/2009, o Convênio 703572/2009 (peça 1, p. 47-81), cujo objeto contemplou a implementação do projeto intitulado ‘Congresso ABETAR 2009’. Para esse intento,

estabeleceu-se o valor total de R\$ 112.000,00, cabendo ao concedente o repasse de R\$ 100.800,00 e a parcela restante, de R\$ 11.200,00, representou a contrapartida da Abetar, consoante o disposto na Cláusula Quinta do aludido acordo. O ajuste vigeu no período de 9/6/2009 a 30/10/2009.

4. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela de R\$ 100.800,00, mediante a ordem bancária 2009OB800717 (peça 1, p. 89). O crédito na conta corrente específica ocorreu na data de 22/6/2009 (peça 14, p. 13).

5. Após as contas terem sido prestadas pelo responsável (peça 13, p. 102-176; e peça 14, p. 1-111) e complementadas (peça 14, p. 125 e 136-148), o Ministério do Turismo (MTur.), mediante a Nota Técnica de Reanálise 1200/2011 (peça 1, p. 141-147), aprovou a prestação de contas do Convênio 703572/2009. Posteriormente, em virtude de ter tomado ciência do Relatório de Auditoria Especial 00190.020860/2011-31 da CGU (peça 24, p. 36-90), quanto às irregularidades do convênio em tela (peça 24, p. 69-76), o MTur emitiu novo parecer, Nota Técnica de Reanálise Financeira 203/2013 (peça 1, p. 155-167), de 18/4/2013, no qual reprovou sua execução financeira e exigiu a devolução integral dos recursos transferidos, de R\$ 100.800,00.

6. Ao examinar os achados do relatório de auditoria da CGU acima mencionado, objeto do processo de Representação TC 009.143/2012-2, este Tribunal, na Sessão de 17/9/2013, determinou ao MTur, quanto ao Conv. 703572/2009, que notificasse o conveniente para prestar contas, evento até então não conhecido para tal acordo. (Acórdão 6.282/2013-TCU-1ª Câmara, subitem 1.7.1.2, c/c a instrução técnica, subitem 5.2.8, tabela 6 - peça 54, p. 1 e 25-27). A finalidade dessa determinação era que, quando fosse apresentada a prestação de contas, o MTur a examinasse, levando-se em conta as ocorrências detectadas pela CGU, fato que se verificou, conforme se infere pela elaboração da Nota Técnica 203/2013 (item 5 acima).

7. Esgotados os procedimentos administrativos com vistas à regularização da prestação de contas pelo responsável (art. 4º da IN/TCU 71/2012), determinou-se a instauração desta tomada de contas especial. O tomador de contas elaborou, em 13/8/2014, o Relatório de TCE 325/2014 (peça 1, p. 179-187), no qual indicou as providências adotadas pela autoridade administrativa e confirmou a ocorrência de dano ao erário, devido a irregularidades na execução financeira do objeto pactuado, pelo montante de R\$ 100.800,00 (valor histórico), imputando a obrigação de ressarcir tal débito à Abetar e ao seu Diretor Presidente, Apostole Lazaro Chryssafidis.

8. A Controladoria-Geral da União, por intermédio do Relatório de Auditoria 1501/2014 (peça 1, p. 209-211), concluiu pela imputação de débito aos responsáveis identificados acima (item 6). Por conseguinte, atestou a irregularidade das contas, conforme expresso no respectivo certificado de auditoria (peça 1, p. 213) e parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 1, p. 214).

9. Em pronunciamento ministerial (peça 1, p. 2221), o Ministro de Estado do Turismo, na forma do art. 52 da Lei 8.443/92, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca da irregularidade das contas da Abetar e de Apostole Lazaro Chryssafidis.

10. No âmbito deste Tribunal, com o acolhimento das conclusões e análises consignadas na instrução técnica precedente (peça 70), por meio do Acórdão 3.970/2016-TCU-1ª Câmara (peça 76), determinou-se a desconsideração da personalidade jurídica das empresas HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME e Mercado Eventos Ltda. - ME, a fim de promover a responsabilização de seus sócios, bem como a citação e audiência dos responsáveis, nos termos propostos pela Secex/MG.

11. Em atendimento a tal deliberação, promoveram-se as seguintes providências:

11.1. citação de Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar, Apostole Lazaro Chryssafidis, Diretor Presidente da Abetar; HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME; Camila Silva Lourenço Lam Seng, sócia de direito dessa empresa; Mercado Eventos Ltda. - ME, atual denominação de Mercado & Mercado Eventos Ltda. - ME; e Alejandro Sigfrido Mercado Filho, sócio de direito de tal empresa à época dos fatos, para que apresentassem alegações de defesa relacionadas às respectivas condutas ilícitas (itens 11.1.3 a 11.1.8) e/ou recolhessem, solidariamente, os débitos a seguir indicados:

11.1.1. Responsáveis solidários: Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar; Apostole Lazaro Chryssafidis; HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME; e Camila Silva Lourenço Lam Seng.

Débito imputado:

Data	Valor (R\$)
24/6/2009	66.000,00

11.1.2. Responsáveis solidários: Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar; Apostole Lazaro Chryssafidis; Mercado Eventos Ltda. - ME; e Alejandro Sigfrido Mercado Filho.

Débito imputado:

Data	Valor (R\$)
6/7/2009	34.800,00

Conduas:

11.1.3. Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar: não ter comprovado a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 703572/2009 (Número Original 357/2009), em virtude de a prestação de contas compreender despesas de HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME e Mercado & Mercado Eventos Ltda. - ME, antigo nome empresarial de Mercado Eventos Ltda., empresas de existência fictícia, contratadas mediante a prática de atos licitatórios e contratuais fraudulentos, conforme descrito abaixo (peça 70 - item 49.2.9), tendo sido utilizadas para desviar, em benefício do Diretor Presidente da Abetar, os pagamentos que lhe foram realizados por serviços supostamente prestados, circunstâncias que configuram infração ao art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; e Cláusula Terceira, Item II, alíneas 'a' e 'b', do aludido termo de convênio:

11.1.4. Apostole Lazaro Chryssafidis: ter subscrito a homologação dos resultados do Convite 3/2009 (peça 14, p. 1-2), bem como todos os instrumentos contratuais conexos, celebrados com HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME e Mercado & Mercado Eventos Ltda. - ME (peça 14, p. 3-11), empresas de existência fictícia, contratadas mediante a prática de atos licitatórios e contratuais fraudulentos, conforme descrito abaixo (peça 70 - item 49.2.9), tendo sido utilizadas para desviar, em seu benefício, os pagamentos realizados por serviços supostamente prestados, circunstâncias que configuram infração ao art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; e Cláusula Terceira, Item II, alíneas 'a' e 'b', do aludido termo de convênio:

11.1.5. HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME: ter participado, na promoção do Convite 3/2009, de atos licitatórios e contratuais fraudulentos, conforme descrito abaixo (peça 70 - item 49.2.9), tendo sido utilizada para desviar, em benefício do Diretor Presidente da Abetar, os pagamentos que lhe foram realizados por serviços supostamente prestados, circunstâncias que configuram infração ao art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil:

11.1.6. Camila Silva Lourenço Lam Seng: ter subscrito a proposta apresentada pela HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME no Convite 3/2009 (peça 13, p. 172) e os respectivos contratos (peça 14, p. 3-8), empresa essa de existência fictícia, contratada mediante a prática de atos licitatórios e contratuais fraudulentos, conforme descrito abaixo (peça 70 - item 49.2.9), tendo sido utilizada para desviar, em benefício do Diretor Presidente da Abetar, os pagamentos que lhe foram realizados por serviços supostamente prestados, circunstâncias que configuram infração ao art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil:

11.1.7. Mercado Eventos Ltda. - ME: ter participado, na promoção do Convite 3/2009, de atos licitatórios e contratuais fraudulentos, conforme descrito abaixo (peça 70 - item 49.2.9), tendo sido utilizada para desviar, em benefício do Diretor Presidente da Abetar, os pagamentos que lhe foram realizados por serviços supostamente prestados, circunstâncias que configuram infração ao art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil:

11.1.8. Alejandro Sigfrido Mercado Filho: ter subscrito a proposta apresentada por Mercado & Mercado Eventos Ltda. - ME (peça 13, p. 173) no Convite 3/2009, bem como o respectivo contrato (peça 14, p. 9-11), empresa essa de existência fictícia, contratada mediante a prática de atos licitatórios e contratuais fraudulentos, conforme descrito abaixo (peça 70 - item 49.2.9), tendo sido utilizada para desviar, em benefício do Diretor Presidente da Abetar, os pagamentos que lhe foram realizados por serviços supostamente prestados, circunstâncias que configuram infração ao art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil:

11.2. audiência de Apostole Lazaro Chryssafidis, na condição de Diretor Presidente da Abetar, para que apresentasse razões de justificativa por ter subscrito os instrumentos contratuais de HC Comunicação & Marketing Ltda. e Mercado & Mercado Eventos Ltda. (peça 14, p. 3-11), em decorrência do Convite 3/2009, todos com previsão de pagamento integral no ato de sua assinatura (Cláusula Terceira), condição que, na execução financeira do Convênio 703572/2009, viabilizou a concessão de pagamentos antecipados à efetiva prestação dos serviços contratados, configurando, assim, infração ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, por se tratar da realização de despesa sem a sua regular liquidação.

12. Das citações e audiência efetivadas por esta Secex/MG, constatou-se o seguinte resultado:

12.1. a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar não compareceu aos autos, embora tenha sido regularmente citada pelo Edital 97 (peça 107), publicado no DOU em 5/9/2016, após duas tentativas infrutíferas de comunicação via postal (peças 77, 84, 92 e 94);

12.2. Apostole Lazaro Chryssafidis não apresentou defesa em atendimento a sua regular citação (peças 83 e 87) e audiência (peças 78 e 88), visto que as respectivas correspondências foram efetivamente entregues em seu endereço oficial (peça 56, p. 1);

12.3. a empresa HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME e sua sócia de direito, Camila Silva Lourenço Lam Seng, por meio de advogado devidamente constituído (peças 95 e 97), apresentaram defesa (peças 96 e 98), respondendo, assim, às respectivas citações (peça 82 e 81); e

12.4. a empresa Mercado Eventos Ltda. - ME e seu sócio de direito à época dos fatos, Alejandro Sigfrido Mercado Filho, não compareceram aos autos, embora tenham sido regularmente citados (peças 79, 80, 85 e 105), pois os respectivos ofícios foram entregues nos endereços oficialmente registrados na base CNPJ/CPF (peça 55, p. 10; e peça 56, p.2).

13. Concluídas as medidas tendentes a ouvir os responsáveis, em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, examina-se, no próximo tópico, o mérito da matéria.

EXAME TÉCNICO

14. Preliminarmente, no intuito de permitir a adequada contextualização da matéria tratada nesta TCE, torna-se oportuno transcrever trechos da instrução técnica precedente (peça 70), nos quais se encontram detalhados a caracterização das irregularidades causadoras de dano ao erário, a responsabilização dos agentes envolvidos e os critérios de quantificação do débito imputado. Assim, transcreve-se o seguinte:

(...)

‘11. De acordo com o Plano de Trabalho (peça 13, p. 108-109), o objeto pactuado se constituía da realização do congresso da Abetar no ano de 2009, prevendo a contratação dos seguintes serviços: assessoria de imprensa; empresa de comunicação; e empresa organizadora de eventos.

12. Para a consecução do objeto pactuado, a Abetar promoveu uma única licitação, denominada Carta Convite 003/2009 (peça 13, p. 134-176; e peça 14, p. 1-2), cuja adjudicação processou-se por itens, resultando na contratação de 2 (duas) empresas com as seguintes características:

a) HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME, pelo total de R\$ 66.000,00, para a execução dos serviços de assessoria de imprensa e comunicação do congresso. Celebraram-se dois contratos

(peça 14, p. 3-8), tendo sido emitidas as Notas Fiscais 2 (peça 14, p. 21), de R\$ 36.000,00; e 3 (peça 14, p. 20), de R\$ 30.000,00; e

b) Mercado & Mercado Eventos Ltda. - ME, antiga denominação da atual empresa Mercado Eventos Ltda. - ME (peça 55, p. 11), pelo total de R\$ 46.000,00, para a execução dos serviços de coordenação/organização do congresso, tendo sido emitida a Nota Fiscal 36 (peça 14, p. 22), de R\$ 46.000,00. Desse valor, R\$ 34.800,00 foram pagos com recursos transferidos pela União e a parcela restante, de R\$ 11.200,00, representou a contrapartida da Abetar (peça 14, p. 24-26);

13. Desse modo, a verba transferida pelo Mtur, de R\$ 100.800,00, foi aplicada no pagamento das despesas da empresa HC Comunicação & Marketing Ltda., no valor de R\$ 66.000,00, bem como da empresa Mercado & Mercado Eventos Ltda., no valor de R\$ 34.800,00, conforme sumarizado na prestação de contas (peça 58).

14. O Ministério do Turismo reprovou as contas do Convênio 703572/2009, glosando tais despesas e exigindo a devolução integral dos recursos repassados, em virtude de irregularidades levantadas pela CGU em trabalho especial de auditoria, consoante motivação consignada na Nota Técnica de Reanálise Financeira 203/2013 (peça 1, p. 155-167).

15. É oportuno frisar que a ação da CGU tem estreita conexão com as investigações do Ministério Público Federal, que já haviam sido iniciadas e cujos resultados obtidos até então foram previamente comunicados ao Controle Interno, influenciando, assim, o foco e as conclusões de seu trabalho, bem como a seleção dos acordos objeto de tal fiscalização (peça 24, p. 39-40 e 49-50). Embora o MTur., no parecer técnico que reprovou as contas (Nota Técnica 203/2013), para fundamentar seu posicionamento, reproduza apenas os achados descritos no relatório da CGU, entendemos que as ocorrências levantadas pelo MPF são cruciais para a adequada caracterização dos fatos que efetivamente justificam a glosa integral dos recursos que, em síntese, referem-se a desvio de recursos públicos, em benefício indevido do dirigente máximo da entidade conveniente, viabilizado a partir de fraudes cometidas em atos licitatórios e contratuais que resultaram na contratação das duas empresas identificadas no item 12 acima.

16. Assim, para fins de compreender melhor as irregularidades levantadas e fundamentar o deslinde da matéria, examinaremos, nos próximos tópicos abaixo, os achados da ação fiscalizatória da CGU e as principais ocorrências detectadas nas apurações do Ministério Público Federal.

Fiscalização da CGU

17. A CGU fiscalizou o acordo objeto da presente TCE, formalizando os achados de sua ação no Relatório de Auditoria Especial 00190.020860/2011-31 (peça 24, p. 36-90), de dezembro de 2011. Da análise desse relatório, no que diz respeito apenas à execução do Convênio 703572/2009 (peça 24, p. 69-76), foram registradas as seguintes ocorrências:

a) aprovação de plano de trabalho contendo descrições genéricas e imprecisas, sem detalhamento dos itens de despesas e sem análise dos custos envolvidos (peça 24, p. 69-70).

18. Trata-se de irregularidade que não pode motivar, por si só, a glosa dos recursos, cujo campo de responsabilidade está adstrito ao órgão concedente, por conta de deficiência na análise do projeto previamente à execução do pacto. A CGU, em razão dessa ocorrência, dentre outras, fez recomendação para se apurar as responsabilidades (item 7.1.c - peça 24, p. 42). No âmbito deste Tribunal, tal matéria já foi examinada. O referido relatório de auditoria da CGU foi objeto da Representação 009.143/2012-2, apreciada pelo Acórdão 6.282/2013 - 1ª Câmara (peça 54, p. 1-2). Nesse processo, a então 5ª Secex solicitou e examinou os esclarecimentos/documentos acerca das recomendações efetivadas pela CGU (instrução técnica, itens 3, 5.1, 5.1.4 - peça 54, p. 5, 7 e 13). Diante desse contexto, descabe propor qualquer medida complementar de controle para apurar tal irregularidade.

b) direcionamento na contratação de empresas, mediante simulação de procedimento licitatório (peça 24, p. 70-72).

19. Em síntese, a CGU registrou que as contratações das empresas executoras do objeto do convênio sob exame não atenderam as exigências previstas na Lei 8.666/1993 e no

Decreto 6.170/2007. Observou que a Abetar promovera o Convite 3/2009, com valor total de R\$ 112.000,00, quando o correto deveria ter sido o uso da modalidade licitatória tomada de preços, levando-se em conta o limite máximo para a modalidade convite, de R\$ 80.000,00 (art. 23, inciso II, da Lei 8.666/93). Além disso, devido à publicidade mais restrita inerente ao convite, a CGU asseverou que ocorreria restrição à participação de potenciais interessados, bem como ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade, visto que as empresas convidadas possuíam algum grau de vínculo com o gestor da entidade contratante. Ademais, para sustentar a tese de direcionamento das contratações, destaca que as mesmas empresas foram convidadas e/ou contratadas para realizarem o congresso do ano anterior, em 2008.

20. A maior parte do raciocínio desenvolvido pela CGU enfatiza a utilização indevida da modalidade convite, ao invés de tomada de preços, pois o valor global da licitação superaria o limite estabelecido para o convite pela Lei 8.666/93, aplicável às contratações da Abetar, entidade privada, por força do art. 11 do Decreto 6.170/2007.

21. O aspecto crucial para revelar a simulação do certame licitatório e o direcionamento das contratações refere-se aos indícios de conluio, da existência meramente fictícia das contratadas e de seus vínculos diretos, ou não, com o dirigente máximo do contratante, fato apenas citado no tópico do achado de auditoria sob exame, mas não detalhado. Na verdade, quanto à caracterização desses indícios, devemos nos apoiar nas conclusões das investigações do Ministério Público Federal, trabalho mais abrangente e aprofundado. Inclusive, no relatório de auditoria da CGU, os indícios de fraude mencionados são meras reproduções daqueles já então indicados nas apurações da Procuradoria da República de São José dos Campos/SP, encontrando-se descritos em trecho diverso daquele que aborda a caracterização do achado de direcionamento e simulação do certame licitatório (peça 24, p. 49-50).

22. Não restam dúvidas acerca da natureza grave da presente irregularidade, motivadora da glosa integral dos recursos transferidos, mas sua melhor caracterização, em conjunto com a individualização do dano ao erário e os respectivos responsáveis, será complementada e concluída abaixo, no tópico pertinente aos atos de fraude detectados nas investigações do Ministério Público Federal (item 34).

c) superfaturamento e pagamento indevido às contratadas (peça 24, p. 72-76)

23. A CGU relatou a ocorrência de superfaturamento na execução de dois contratos celebrados para o objeto do acordo sob exame. No caso da empresa HC Comunicação & Marketing Ltda. (Contrato 4/2009 - peça 14, p. 6-8), concluiu que o serviço de 'produção de clipping' foi superfaturado, com prejuízo de R\$ 28.130,00. Quanto à empresa Mercado & Mercado Eventos Ltda. (Contrato 4/2009 - peça 14, p. 9-11), registrou, a título de superfaturamento, o valor de R\$ 34.300,20, concernentes à prestação dos serviços de coordenação/organização do Congresso Abetar 2009. Para inferir a prática de superfaturamento, a CGU adotou como marco referencial dos preços de mercado, para cada serviço, apenas um contrato celebrado por órgão público federal.

24. Ademais, a CGU apontou pagamento indevido no montante de R\$ 9.700,00 à empresa Mercado & Mercado Eventos Ltda. (Contrato 4/2009), visto que, embora o Congresso Abetar 2009 tivesse sido realizado no edifício sede da Confederação Nacional de Transporte em Brasília, sem custos para a Abetar, a contratada foi remunerada pelos serviços de locação de espaço e de equipamentos áudio visuais para a realização de tal evento, de acordo com sua proposta que foi vencedora do Convite 003/2009.

25. Entendemos que a ênfase da análise das presentes contas não deva recair sobre a possível ocorrência de superfaturamento e pagamento indevido de despesas, resultando em débito que, de acordo com os fatos relatados pela CGU, alcançaria o total de R\$ 72.130,20 (28.130,00 + 34.300,20 + 9.700,00). O débito deve ser pelo valor integralmente aplicado com recursos da União nos pagamentos às contratadas, de R\$ 100.800,00, tendo como motivação a impossibilidade de se associar a totalidade das despesas pagas aos recursos transferidos.

26. Cabe destacar que o caso ora examinado trata de atos licitatórios e contratuais de natureza fraudulenta, com o conluio entre licitantes, que resultaram na contratação de empresas de fachada,

controladas de fato pelo dirigente máximo da entidade conveniente ou por pessoas com as quais possuía vínculo de parentesco, trabalho ou de negócios, usando-as para desviar recursos em seu benefício, conforme melhor explicitado no próximo tópico (itens 30 a 35).

27. Nesse contexto de fraudes, as propostas apresentadas, os contratos celebrados e as notas fiscais pagas evidenciam uma realidade fictícia, inidônea, sem qualquer compatibilidade com a situação fática que se verificou efetivamente na execução física e financeira do objeto pactuado. Não há como associar os pagamentos ao evento realizado, especialmente porque empresas de existência figurativa, desprovidas de estrutura física e administrativa, não possuem capacidade operacional e técnica para prestar qualquer serviço. Logo, o débito a ser imputado é pelo total dos pagamentos com recursos da União, de R\$ 100.800,00, como ao final será proposto nesta instrução, tornando-se inócuo comprovar que uma parcela desse prejuízo decorre de superfaturamento por preços acima do mercado, ainda mais quando se considera que os documentos que sustentariam o exame dos preços são meras peças de ficção.

d) pagamentos antecipados

28. A CGU apontou que todos os contratos previam pagamento na data de sua assinatura. Além disso, levando-se em conta que o Congresso Abetar 2009 foi realizado nos dias 23 e 24/11/2009 (peça 14, p. 40), constatou-se que os pagamentos foram efetivamente concedidos às contratadas nos dias 24/6/2009 e 6/7/2009 (peça 14, p. 13), previamente, portanto, ao período da suposta prestação dos serviços.

29. De fato, os contratos celebrados (peça 14, p. 3-11) estabeleceram disposição de pagamento integral no ato de sua assinatura (Cláusula Terceira). Ademais, como frisado no parágrafo anterior, todos os pagamentos se processaram antes da efetiva realização do evento. Assim, tendo em vista que o Convênio 703572/2009 estava sob regime da Lei 4.320/64, conforme expressamente mencionado no preâmbulo de tal acordo (peça 1, p. 47), cabe ouvir em audiência Apostole Lazaro Chryssafidis, Diretor Presidente da Abetar, por ter subscrito todos os instrumentos contratuais que permitiram a realização de pagamentos antecipados às contratadas, sem a regular liquidação da despesa, situação que afrontou os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64.

Investigação do Ministério Público Federal

30. No âmbito do Inquérito Civil Público 1.34.014.000129/2011-96 (ICP 129/2011 - peças 23 a 32 e 59), a Procuradoria da República no município de São José dos Campos/SP investigou diversos convênios celebrados entre o Ministério do Turismo e a Abetar, concluindo pela ocorrência de fraudes em licitações e na execução dos objetos pactuados com o propósito de desviar recursos públicos de origem federal. Tal procedimento investigatório resultou na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa 0004522-21.2013.4.03.6103 (Inicial - peça 34, p. 19-134), que tramita atualmente na 2ª Vara Federal da aludida municipalidade.

31. Em síntese, o *Parquet* Federal, a partir de análise documental, provas testemunhais, inspeções *in loco* e, em especial, da quebra do sigilo bancário das pessoas físicas e jurídicas envolvidas, examinando minuciosamente a destinação final dos pagamentos efetivados à conta dos recursos transferidos, verificou a existência de um esquema fraudulento marcado pela mesma maneira de agir: simulação de licitações para contratar empresas fictícias vinculadas, direta ou indiretamente, ao Diretor Presidente da Abetar, Apostole Lazaro Chryssafidis, beneficiando-o com os recursos desviados dos pagamentos de serviços supostamente prestados pelas contratadas.

32. Para explicitar as ilicitudes tratadas na ação civil pública acima destacada, o Ministério Público Federal elaborou, para cada convênio investigado, relatório individualizado das fraudes detectadas, assim como relatórios sobre as principais empresas envolvidas nos atos fraudulentos de licitação e de desvio dos pagamentos realizados (Anexos A e B do ICP 129/2011).

33. No caso do Convênio 703572/2009, o Relatório 12 do Anexo A (peça 24, p. 1-14) trata analiticamente de suas irregularidades, enquanto os Relatórios 17 e 20 do Anexo B (peça 24, p. 15-24 e 25-35, respectivamente) detalham as evidências de conluio das empresas que executaram seu objeto, da existência meramente fictícia e de uso ilícito das contratadas para o desvio dos recursos transferidos, assim como do vínculo, de parentesco, empregatício ou de negócios, entre as

empresas envolvidas e o dirigente máximo da Abetar. Além disso, os Relatórios 16, 18, 19 e 21 do Anexo B (peças 25 e 59) tratam das demais empresas participantes da sistemática de fraudes para desviar recursos.

34. Do exame conjunto dos relatórios acima destacados, bem como em virtude de análises próprias desta Unida Técnica, destacam-se os seguintes fatos:

a) todas as licitantes que participaram do Convite 003/2009 (peça 13, p. 172-175; e peça 14, p. 1-2), incluindo as contratadas, fazem parte do grupo de empresas de fachada, administradas de fato pelo gestor da Abetar ou por pessoas com as quais mantinha vínculo: HC Comunicação & Marketing Ltda. (peça 24, p. 15-24); Mercado & Mercado Eventos Ltda. - ME, nome empresarial antigo da atual Mercado Eventos Ltda. - ME (peça 24, p. 25-35); CH2 Comunicação Corporativa Ltda. (peça 25, p. 1-25); e Tosi Treinamentos Ltda. (peça 25, p. 26-42);

b) a HC Comunicação & Marketing Ltda., contratada para prestar os serviços de assessoria de imprensa e comunicação do Congresso Abetar 2009, teve a proposta do Convite 3/2009 (peça 13, p. 172) e os respectivos contratos (peça 14, p. 3-8) assinados pela sócia minoritária, Camila Silva Lourenço (peça 55, p. 9). Entretanto, essa prática é uma tentativa de não evidenciar a sócia administradora de tal empresa, Hellem Maria de Lima e Silva, que era, à época das ocorrências, contadora da entidade convenente (peça 55, p. 3) e de outras participantes de tal certame licitatório: CH2 Comunicação Corporativa Ltda. (peça 55, p. 16); e Tosi Treinamentos Ltda. (peça 55, p. 22);

c) a empresa Mercado & Mercado Eventos Ltda., contratada para a prestação dos serviços de coordenação/organização do Congresso Abetar 2009, teve a proposta do Convite 3/2009 (peça 13, p. 173) e respectivo contrato (peça 14, p. 9-11) assinados pelo sócio minoritário à época dos fatos, Alejandro Sigfrido Mercado Filho (peça 55, p. 14). Entretanto, essa prática é uma tentativa de não evidenciar a sócia administradora de tal empresa, Jordana Karen de Moraes Mercado (peça 55, p. 13), considerada 'braço direito' de Apostole Lazaro Chryssafidis, tendo exercido funções de secretária/assessora e de administração de seus negócios (peça 24, p. 28-29; peça 26, p. 63 e 72; e peça 29, p. 151-152);

d) a proposta da CH2 Comunicação Corporativa Ltda. (peça 13, p. 174), participante do Convite 3/2009, de 18/7/2009, era fictícia, pois essa empresa teria encerrado efetivamente suas atividades entre o final de 2007 e início de 2008 (peça 24, p. 2; e peça 26, p. 61), bem como por ser supostamente subscrita por Mariana Finco que, consoante declaração feita ao MPF, não reconheceu ter participado de qualquer processo seletivo da Abetar (peça 24, p. 2; e peça 26, p. 74). Além disso, tal empresa tem como sócio majoritário Andreas Lazaro Chryssafidis, sobrinho de Apostole Lazaro Chryssafidis (peça 55, p. 17), revelando, assim, seu estreito vínculo com o dirigente máximo da Abetar;

e) a Tosi Treinamentos Ltda., participante do Convite 3/2009, teve sua proposta (peça 13, p. 175) assinada pela sócia minoritária, Mércia Lopes Ferraz (peça 55, p. 24). Entretanto, essa prática é uma tentativa de não evidenciar o sócio administrador de tal empresa à época, Sandro Luiz Ferraz Tosi que, na realidade, trabalhava para a Abetar (peça 25, p. 28; e peça 26, p. 66);

f) a conta corrente da empresa HC Comunicação & Marketing Ltda., no período subsequente ao pagamento que lhe foi creditado com recursos do Convênio 703572/2009 (24/6/2009 a 8/7/2009), evidenciou diversas transferências para outra empresa participante da sistemática de fraudes e que apresentou proposta no Convite 3/2009: CH2 Comunicação Corporativa Ltda. (peça 24, p. 4). Constatou-se, ademais, uma transferência para empresa de intermediação imobiliária, concernente à aquisição de apartamento por Apostole Lazaro Chryssafidis e esposa (peça 24, p. 4);

g) a movimentação financeira da conta corrente privativa da empresa Mercado & Mercado Eventos Ltda. revelou que, logo após o pagamento que lhe foi creditado com recursos do Convênio 703572/2009 (R\$ 46.000,00 em 6/7/2009), ocorreu uma transferência de R\$ 37.000,00, na data de 10/7/2009, para a conta pessoal de Apostole Lazaro Chryssafidis (peça 24, p. 4-5);

h) a movimentação financeira das contas privativas de HC Comunicação & Marketing Ltda. (peça 24, p. 22-24), Mercado & Mercado Eventos Ltda. (peça 24, p. 32-35), CH2 Comunicação Corporativa Ltda. (peça 25, p. 14-25) e Tosi Treinamentos Ltda. (peça 25, p. 39-42), revela

diversos lançamentos a crédito e débito entre as contratadas e licitantes do Convite 3/2009, bem como envolvendo as demais empresas utilizadas no cometimento de fraudes: WP Comunicação e Marketing Ltda. (peça 59, p. 11-15) e Instituto Nova Cidadania (peça 59, p. 23-28). Ademais, há inúmeras transferências destinadas à própria Abetar. Esse contexto demonstrou confusão patrimonial e administração financeira comum, com os recursos desviados sendo aplicados ao final, de modo direto ou mediante terceiros, em despesas de custeio e investimento de Apostole Lazaro Chryssafidis e dos membros de sua família, bem como em gastos da Abetar e das empresas participantes do esquema de fraudes, com o pagamento frequentemente sendo efetivado por empresa diversa e estranha às obrigações originariamente assumidas;

i) evidências das contratadas terem existência meramente fictícia, desconstituída de sede própria com capacidade administrativa e operacional para realizar qualquer objeto social, encontrando-se, ainda, sob a administração de fato do principal dirigente da entidade convenente:

i.1) o endereço oficial da contratada HC Comunicação & Marketing Ltda. era, à época dos fatos, av. Alfredo Ignácio Nogueira Penido, 335, Sala 1004, Jardim Aquarius, São José dos Campos, SP (peça 55, p. 6). Tal sala é contígua à então sede da Abetar: av. Alfredo Ignácio Nogueira Penido, 335, Sala 1001 (peça 24, p. 16; e peça 55, p. 2). Atualmente, encontra-se registrada no CNPJ no endereço residencial de sua sócia administradora, Hellem Maria de Lima e Silva (peça 55, p. 5; e peça 56, p. 3);

i.2) a contratada Mercado & Mercado Eventos Ltda. possuía sede localizada no endereço da residência de sua sócia administradora, Jordana Karen de Moraes Mercado (peça 55, p. 10; e peça 56, p. 5). Visita ao local efetivada pela Polícia Federal constatou a inexistência física dessa empresa (peça 24, p. 30);

i.3) a empresa CH2 Comunicação Corporativa Ltda., participante do Convite 3/2009, registra, no CNPJ, sede no mesmo endereço do Diretor Presidente da Abetar, apartamento em condomínio residencial (peça 55, p. 15; e peça 56, p. 1);

1.4) a empresa Tosi Treinamentos Ltda., participante do Convite 3/2009, possuía sede localizada no endereço da residência de seu sócio administrador à época dos fatos, Sandro Luiz Ferraz Tosi (peça 55, p. 19; e peça 60). Visita ao local efetivada pelo MPF constatou a inexistência física de tal empresa (peça 25, p. 35);

i.5) o telefone atual da contratada HC Comunicação & Marketing Ltda. é o mesmo que a entidade convenente (Abetar) indicava, à época dos fatos, em seu registro do CNPJ: (12) 3018-7536 (peça 55, p.3 e 5). Ademais, o telefone (12) 3933-7931 foi utilizado pela Abetar, contratada (HC), e por CH2 e Tosi, licitantes que participaram do Convite 3/2009, conforme demonstram os respectivos registros no CNPJ (peça 55, p. 3, 7, 15 e 20); e

i.6) o Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) evidenciou que, em 2009, ano de realização do evento, as contratadas HC Comunicação & Marketing Ltda. e Mercado & Mercado Eventos Ltda. não possuíam qualquer funcionário registrado, não demonstrando, assim, deterem capacidade laboral para a prestação dos serviços pelos quais foram pagas (peça 57).

35. Em síntese, os fatos detalhados acima indicam, na condução do Convite 3/2009, a simulação de atos licitatórios e contratuais, com o conluio entre os licitantes, liderados pela entidade convenente. Enfim, evidenciam a prática de atos fraudulentos que resultaram na contratação de HC Comunicação & Marketing Ltda. e Mercado & Mercado Eventos Ltda., empresas de existência meramente fictícia, vinculadas direta ou indiretamente, por relações de parentesco, trabalho ou de negócios, ao Diretor Presidente da Abetar, Apostole Lazaro Chryssafidis, que as utilizou para desviar, em seu benefício, os recursos do Convênio 703572/2009 que, a princípio, teriam sido aplicados no pagamento dos serviços supostamente prestados pelas referidas contratadas.

Desconsideração da personalidade jurídica

36. Diante da confirmação de fraude à licitação e do uso das contratadas para desviar recursos públicos, entende-se plausível citar solidariamente com a Abetar e seu Diretor Presidente, as

empresas envolvidas nas práticas ilícitas, assim como desconsiderar as respectivas personalidades jurídicas no sentido de incluir, na citação, os sócios de direito e de fato.

37. A teoria da desconsideração da personalidade jurídica encontra amparo em diversos precedentes deste Tribunal, como, por exemplo, Acórdãos 5.611/2012 - Segunda Câmara, 1.557/2011 - Primeira Câmara, 2.854/2010, 1.694/2011 e 3.019/2011, todos do Plenário.

38. De acordo com o art. 50 do Código Civil, em caso de abuso da personalidade jurídica, materializada pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial, os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações podem alcançar os bens particulares de seus administradores ou sócios.

39. A doutrina esclarece que, quando ocorre o desvio de finalidade, a sociedade passa a perseguir fins não previstos contratualmente ou proibidos por lei, sendo que no caso de confusão patrimonial, não se pode identificar a separação entre o patrimônio da sociedade e do sócio ou do administrador (Pablo Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho - Novo Curso de Direito Civil. Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2005. 6ª Edição. Pág. 256).

40. No presente caso, os fundamentos que autorizam a desconsideração da personalidade jurídica referem-se às evidências de atos fraudulentos na condução do Convite 3/2009, bem como nos contratos consequentes, das empresas HC Comunicação & Marketing Ltda. e Mercado & Mercado Eventos Ltda., conforme detalhados no item 34 acima.

41. Assim, o conjunto de tais irregularidades confirma a ocorrência de abuso da personalidade jurídica das contratadas, devido a desvio de finalidade, pois não é razoável supor a instituição formal de tais entidades para atuarem em contrariedade a seus objetivos sociais ou às normas legais (fraudar licitações e serem utilizadas para desviar recursos). Ademais, restou também configurada a confusão patrimonial, pois os lançamentos das contas bancárias privativas das contratadas identificaram seu uso para beneficiar o gestor da Abetar, mediante pagamentos de suas despesas pessoais diretamente ou por meio de terceiros, além de gastos da própria convenente e de outras empresas participantes das ilicitudes verificadas em acordos celebrados com o Mtur. Portanto, cabe propor a responsabilização dos sócios em solidariedade com a respectiva pessoa jurídica e, ainda, com Apostole Lazaro Chryssafidis e Abetar.

Responsabilização

42. Em virtude de o Convênio 703572/2009 ter como convenente pessoa jurídica de direito privado, responde precipuamente pelo dano causado aos cofres públicos, de modo solidário, a entidade privada e seus administradores, conforme entendimento uniformizado na Jurisprudência do Tribunal (Acórdão 2.763/2011 - Plenário). Assim, a responsabilidade solidária incide sobre a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar e seu Diretor Presidente, Apostole Lazaro Chryssafidis.

43. Saliente-se, em complemento, que a responsabilização de Apostole Lazaro Chryssafidis não decorre apenas de sua condição de gestor do acordo pela entidade convenente, mas, em especial, por ter conduzido as contratações e os processos licitatórios eivados de atos ilícitos, haja vista ter subscrito a homologação dos resultados do Convite 3/2009 (peça 14, p. 1-2), bem como todos os instrumentos contratuais conexos (peça 14, p. 3-11), além de ter se beneficiado com o desvio de recursos mediante o uso de empresas de fachada, sob sua administração de fato ou administradas por pessoas com as quais possuía vínculo de parentesco, de negócios ou de trabalho.

44. Com relação à empresa HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME, entendo que, pela desconsideração da personalidade jurídica, a citação deva alcançar a sócia minoritária à época dos fatos (peça 55, p. 9), Camila Silva Lourenço Lam Seng, por ter subscrito a proposta vencedora de sua empresa no Convite 3/2009 (peça 13, p. 172) e os decorrentes contratos (peça 14, p. 3-8), participando, assim, decisivamente do cometimento dos atos de fraude constatados nessa licitação.

45. Quanto à empresa Mercado Eventos Ltda. - ME, atual denominação de Mercado & Mercado Eventos Ltda. - ME, entendo que, pela desconsideração da personalidade jurídica, a citação deva alcançar seu sócio minoritário à época dos fatos (peça 55, p. 14), Alejandro Sigfrido Mercado

Filho, por ter participado efetivamente das fraudes cometidas no Convite 3/2009, visto que subscreveu a proposta vencedora (peça 13, p. 173) e o respectivo contrato (peça 14, p. 9-11).

Quantificação do débito

46. As fraudes detectadas macularam por completo a execução física e financeira do Convênio 703572/2009. Desse modo, tendo em vista o desvio de recursos constatado, bem como a impossibilidade de os serviços declarados nas notas fiscais terem sido prestados por empresas que não existiam de fato, as despesas das contratadas envolvidas no esquema fraudulento, que compuseram a prestação de contas, devem ser glosadas integralmente. Portanto, o débito apurado nesta TCE corresponde ao total da verba repassada pela União, de R\$ 100.800,00, individualizado da seguinte maneira:

a) R\$ 66.000,00, na data de 24/6/2009, em decorrência do pagamento destinado à HC Comunicação e Marketing Ltda. (Notas Fiscais 2 e 3 - peça 14, p. 20-21), débito pelo qual respondem solidariamente com a aludida empresa, a sua sócia de direito, Camila Silva Lourenço Lam Seng, a Abetar e Apostole Lazaro Chryssafidis; e

b) R\$ 34.800,00, na data de 6/7/2009, em decorrência do pagamento destinado à Mercado & Mercado Eventos Ltda. - ME (Nota Fiscal 36 - peça 14, p. 22), cuja denominação atual é Mercado Eventos Ltda. - ME, débito pelo qual respondem solidariamente com a aludida empresa, o seu sócio de direito, Alejandro Sigfrido Mercado Filho, a Abetar e Apostole Lazaro Chryssafidis.'

(...)

15. Conforme já frisado (item 10), com fundamento na análise acima, o Tribunal desconsiderou a personalidade jurídica das empresas envolvidas, determinando, ainda, a citação e audiência dos responsáveis envolvidos, nos termos propostos por esta Secex/MG (Acórdão 3.970/2016-TCU-1ª Câmara - peça 76).

Das citações realizadas

16. Com relação aos responsáveis Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar, Apostole Lazaro Chryssafidis, Mercado Eventos Ltda. - ME e Alejandro Sigfrido Mercado Filho, não obstante terem sido devidamente cientificados, eles não compareceram aos autos (itens 12.1, 12.2 e 12.4). Desse modo, transcorrido o prazo regimental fixado e por terem se mantido silentes, impõe-se que sejam considerados revéis pelo Tribunal, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

17. Ao se manterem omissos neste processo, os responsáveis acima destacados deixaram de aproveitar oportunidade regimental para, no exercício do direito constitucional da ampla defesa e do contraditório, apresentar quaisquer argumentos de defesa que pudessem favorecê-los no sentido de elidir a irregularidade objeto da audiência promovida, bem como descaracterizar as condutas ilícitas descritas nos ofícios citatórios e que motivaram os débitos solidários que lhe foram imputados.

18. De outra parte, não há como afastar a responsabilidade dos revéis a partir dos elementos presentes neste processo. Pelo contrário, os fatos e evidências demonstram a ocorrência de dano ao erário, mediante conluio e atos de fraude à licitação e ao contrato (peça 70, item 34, reproduzido acima), bem como a gravidade de suas condutas que propiciaram o desvio dos recursos públicos aplicados (itens 11.1.3, 11.1.4, 11.1.7, 11.1.8 e 11.2 - Condutas individuais; e peça 70, itens 42, 43 e 45 - Responsabilização). Portanto, cabe propor a irregularidade de suas contas com a imputação de débito.

19. Quanto à empresa HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME e sua sócia de direito, Camila Silva Lourenço Lam Seng, considerando a semelhança das alegações de defesa e conexão das irregularidades imputadas (peças 96 e 98), apresenta-se abaixo, de modo conjunto, a síntese dos principais argumentos apresentados com a respectiva análise em seguida.

Argumentos

20. Litispêndência com a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa 0004522-21.2013.4.03.6103 e 0000098-67.2012.403.61063 (2ª e 3ª Vara da Justiça Federal de São José dos Campos, respectivamente). Nesse último processo, em fase recursal, haveriam guias de recolhimento fiscal que comprovariam a execução dos serviços contratados. Assim, requer a suspensão desta TCE, porque, como os comprovantes fiscais são elementos de instrução dos aludidos processos conexos, sua juntada ao presente processo seria impossível.

Análise

21. Consoante pacífica jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 131/2017, 2964/2015, 1512/2015 e 680/2015 - Plenário; e 2983/2016 - Primeira Câmara), inexistente litispêndência entre o processo do TCU e outro em tramitação no Poder Judiciário que trate de matéria idêntica. Em observância ao princípio da independência das instâncias, o Tribunal exerce sua jurisdição independentemente das demais, possuindo competências próprias e privativas, estabelecidas pela Constituição Federal e por sua Lei Orgânica. Assim, a convicção de juízo do Tribunal não se vincula ao que for decidido em ações judiciais de natureza civil, podendo uma mesma conduta ser, inclusive, valorada de forma diversa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal, transitada em julgado, negando a existência dos fatos ou afastando a autoria, tem o condão de repercutir no processo de competência do TCU, hipótese essa que resta afastada nos autos judiciais indicados.

22. Além disso, a defesa relaciona a existência, nos processos judiciais, de supostos documentos fiscais que comprovariam a execução contratual, elidindo, em consequência, as irregularidades causadoras de dano ao erário. Tal tese não é capaz de favorecer os responsáveis.

23. Destaque-se, inicialmente, que o cerne das condutas ilícitas objeto das citações em exame dizem respeito à participação (HC Comunicação & Marketing Ltda. - Item 11.1.5) e à prática (Camila Silva Lourenço Lam Seng - Item 11.1.6) de atos fraudulentos. Nesse contexto, mesmo que fosse confirmada a existência dos comprovantes fiscais noticiados, essa circunstância, por si só, seria insuficiente para afastar a responsabilização da aludida empresa e de sua sócia, porque o vasto e robusto grupo de evidências (peça 70, item 34, reproduzido acima) atestam a ocorrência de atos licitatórios e contratuais forjados, conluio entre licitantes, contratação de empresas fictícias e desvio de recursos.

24. Tais circunstâncias inviabilizam o estabelecimento denexo entre as despesas realizadas e os recursos públicos aplicados. Os serviços declarados nas notas fiscais que compõem a prestação de contas não retratam a realidade. Vale dizer, não se pode dar credibilidade aos documentos emitidos pela HC Comunicação & Marketing Ltda., empresa de existência meramente figurativa, contratada mediante conluio e atos de simulação. A jurisprudência do Tribunal corrobora tal entendimento (Acórdãos 374/2017 e 2496/2016 - Plenário; e 2044/2016 - Primeira Câmara).

25. Por fim, é oportuno observar que os comprovantes fiscais apontados pela defesa não têm conexão com a transferência objeto desta TCE. Isso porque os autos 0000098-67.2012.403.61063 (3ª Vara da Justiça Federal de São José dos Campos), nos quais supostamente estariam acostados, tratam de irregularidades dos Convênios 728599/2009, 450/2006, 459/2006, 72/2007 e 943/2007 (peça 34, p. 24), estranhos, portanto, ao do presente caso (Convênio 703572/2009).

26. Pelo exposto, os argumentos examinados neste tópico não merecem ser acolhidos.

Argumentos

27. O desvio de recursos foi praticado exclusivamente por Apostole Lazaro Chryssafidis, Diretor Presidente da Abetar, e em seu benefício apenas, pois tal responsável seria o administrador de fato da HC Comunicação & Marketing Ltda., conforme procuração supostamente juntada na Ação Civil Pública 0000098-67.2012.403.61063 (peças 96 e 98).

Análise

28. A responsabilização solidária pelo débito independe da comprovação de locupletamento dos citados. Decorre somente da constatação de conduta culposa (stricto sensu) em atos omissivos ou comissivos que ocasionem dano ao erário. No presente caso, verifica-se tal condição.

29. A participação da HC Comunicação & Marketing Ltda. nos atos de fraude do Convite 3/2009 e de seus decorrentes contratos representou conduta ilícita essencial para o desvio dos recursos do Convênio 703572/2009, visto que, a partir de sua contratação viciada, viabilizou-se a emissão dos comprovantes de despesas utilizados na prestação de contas com a finalidade de legitimar os saques efetivados na conta corrente específica, servindo, assim, de instrumento para estruturar uma situação fática inexistente (efetiva prestação dos serviços contratados) e acobertar o desvio de recursos.

30. A possível existência de uma procuração a Apostole Lazaro Chryssafidis também não exime de responsabilidade a HC Comunicação & Marketing Ltda.

31. Primeiro, porque se trata de mera conjectura levantada pela defesa, desprovida de suporte documental. Pela jurisprudência do Tribunal, a produção de provas constitui ônus do responsável, não do TCU (Acórdãos 2494/2016 - Plenário; 352/2017 - Primeira Câmara; e 6214/2016 - Segunda Câmara). Embora tenha noticiado a referida procuração, a defesa, até o momento, não a anexou a esta TCE.

32. Segundo, porque a concessão de poderes administrativos ao Diretor Presidente da Abetar, caso confirmado, não implica necessariamente a ausência de envolvimento da contratada nas irregularidades que causaram dano ao erário, uma vez que a sócia administradora da HC Comunicação & Marketing Ltda., Hellem Maria de Lima e Silva (peça 108, p. 9), pessoa que obrigatoriamente deveria assinar a procuração para delegar os poderes que lhe foram originalmente conferidos pelo contrato social, nas investigações do MPF, é apontada como uma das líderes do esquema fraudulento (peça 24, p. 17-21), arquitetando e operacionalizando diversas ações espúrias que permitiram o desvio de recursos. Cabe ressaltar que, além de sócia majoritária da contratada, Hellem era, à época das ocorrências, contadora da contratante - Abetar (peça 24, p. 18; e peça 108, p. 3) e de outras empresas participantes das fraudes (CH2 - peça 108, p. 16; Tosi - peça 108, p. 22; WP - peça 108, p. 26; e IBEC - peça 108, p. 31-32). Depreende-se desse cenário, que não era apenas um sócio fictício usado pelo Diretor Presidente da Abetar para seus propósitos ilegais. Na verdade, detinha estreito relacionamento com o gestor da Abetar e pleno conhecimento de todas as operações, com participação ativa nas fraudes. Portanto, não há como afastar a responsabilidade da empresa contratada.

33. Em face do exposto, as alegações de defesa examinados neste tópico devem ser rejeitados.

Argumento

34. Os atos licitatórios e contratuais indicados na citação não foram praticados por Camila Silva Lourenço Lam Seng, visto que o contrato social da empresa HC Comunicação & Marketing Ltda. não lhe concedia poderes de administração. Desse modo, tais atos são nulos (peça 98).

Análise

35. A argumentação acima vincula-se exclusivamente à conduta da sócia minoritária da HC Comunicação & Marketing Ltda., à qual foi imputada responsabilidade por ter subscrito a proposta apresentada no Convite 3/2009 (peça 13, p. 172) e os respectivos contratos (peça 14, p. 3-8).

36. Considerando o contexto de fraude generalizada que se constatou na execução do Convênio 703572/2009, a falta de legitimidade estatutária para praticar atos de administração representa tão-somente mais um exemplo a revelar a intensidade dos atos de simulação colocados em prática. Não seria empecilho para deixar de responsabilizar Camila Silva Lourenço Lam Seng, desde que confirmada sua assinatura nos atos que possibilitaram a ocorrência do dano ao erário. Nesse ponto, contudo, entende-se que labora o benefício da dúvida em seu favor.

37. Mesmo se tratando de exame não especializado e superficial, verifica-se que as assinaturas apostas nos atos impugnados (peça 13, p. 172; e peça 14, p. 5 e 8) não guardam compatibilidade com o padrão oficial (peça 97, p. 1), deixando transparecer que se trata de imitação elaborada por pessoa diversa. Tal simulação não seria ato isolado. Na verdade, é prática recorrente a existência de assinaturas falsas nos atos licitatórios e contratuais decorrentes de acordos celebrados pela Abetar com o Ministério do Turismo (peça 30, p. 87, 95 e 217).

38. Por conseguinte, dada à incerteza acerca da autoria dos atos objeto de sua citação, opina-se pelo acolhimento do argumento examinado neste tópico.

CONCLUSÃO

39. Em atendimento ao disposto no art. 202, § 2º, do Regimento Interno do TCU, entende-se que estes autos não dispõem de elementos que permitam o reconhecimento de boa-fé na conduta dos responsáveis. Desse modo, com fundamento no art. 202, § 6º, do RI/TCU, opina-se no sentido de que o Tribunal profira, desde logo, o julgamento de mérito das contas ora examinadas.

40. Tendo em vista que, embora devidamente cientificados, a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar; Mercado Eventos Ltda. - ME, denominação atual de Mercado & Mercado Eventos Ltda.; Apostole Lazaro Chryssafidis; e Alejandro Sigfrido Mercado Filho, não compareceram aos autos, o Tribunal deve considerá-los revéis, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento à tramitação dos autos, consoante o disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

41. Ainda com relação às entidades Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar e Mercado Eventos Ltda. - ME, poder-se-ia cogitar a possibilidade de concessão de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito ante à impossibilidade de se aferir a boa-fé de pessoas jurídicas. Ocorre que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que, diante da revelia de pessoa jurídica de direito privado, a presunção de boa-fé fica afastada, viabilizando o pronto julgamento das contas (Acórdão 5.664/2014 - Primeira Câmara).

42. Assim, diante da revelia dos responsáveis (item 40) e ausência de boa-fé, bem como da inexistência de outros excludentes de culpabilidade, propõe-se, desde logo, que suas contas sejam julgadas irregulares e condená-los solidariamente em débito nos exatos termos indicados em suas citações (itens 11.1.1 a 11.1.4; e 11.1.7 a 11.1.8), haja vista não terem elidido as respectivas condutas ilícitas, aplicando-se, ademais, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Por conta da falta de justificativa para o ato objeto de sua audiência (item 11.2), Apostole Lazaro Chryssafidis deve, ainda, ser sancionado com a multa de que trata o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

43. As alegações de defesa apresentadas pela HC Comunicação & Marketing Ltda. não foram capazes de sanear a conduta objeto de sua citação (item 11.1.5), conforme acima explanado (itens 20 a 33). Desse modo, sugere-se que sejam rejeitadas, julgando-se as contas irregulares com a condenação pelo débito solidário de R\$ 66.000,00 (item 11.1.1) e aplicação da multa estabelecida no art. 57 da Lei 8.443/1992.

44. Quanto às alegações de defesa de Camila Silva Lourenço Lam Seng, com base na análise descrita nos itens 20 a 38, opina-se que sejam acolhidas parcialmente, julgando-se suas contas regulares com ressalva, sem imputação de débito ou multa.

45. Em virtude de que, na execução do Convênio 703572/2009, ocorreram irregularidades de natureza fraudulenta em atos licitatórios e contratuais (peça 70, item 34, reproduzido nesta instrução), os quais resultaram na contratação de HC Comunicação & Marketing Ltda. e Mercado & Mercado Eventos Ltda., empresas essas de existência meramente fictícia e que foram utilizadas para o desvio dos recursos transferidos, cabe propor, de acordo com o art. 46 da Lei 8.443/1992, a declaração de inidoneidade das aludidas contratadas.

46. Por fim, considerando a natureza grave das irregularidades que macularam a execução do Convênio 703572/2009, com evidências robustas de sua liderança nas fraudes praticadas e de ter sido o principal beneficiário, direta ou indiretamente, dos recursos públicos desviados, propõe-se que Apostole Lazaro Chryssafidis fique inabilitado, por prazo a ser definido, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o disposto no art. 60 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante de todo o exposto, submetem-se os autos à consideração do Relator, via MPTCU, propondo:

47.1. considerar revéis, para todos os efeitos, a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar; seu Diretor Presidente, Apostole Lazaro Chryssafidis; Mercado Eventos Ltda. - ME, denominação atual de Mercado & Mercado Eventos Ltda.; e seus sócios de direito, Alejandro Sigfrido Mercado Filho, dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

47.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por HC Comunicação & Marketing Ltda.;

47.3. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Camila Silva Lourenço Lam Seng;

47.4. julgar regulares com ressalva as contas de Camila Silva Lourenço Lam Seng, CPF 315.055.398-97, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do RI/TCU, dando-lhe quitação;

47.5. julgar irregulares as contas de Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar, CNPJ 05.086.765/0001-00; Apostole Lazaro Chryssafidis, CPF 004.123.298-40; HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME, CNPJ 10.408.955/0001-36; Mercado Eventos Ltda. - ME, denominação atual de Mercado & Mercado Eventos Ltda., CNPJ 08.911.731/0001-09; e Alejandro Sigfrido Mercado Filho, CPF 334.290.808-43, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

47.5.1. Responsáveis solidários: **Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar; Apostole Lazaro Chryssafidis; e HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME.**

Débito imputado:

Data	Valor (R\$)
24/6/2009	66.000,00

47.5.2. Responsáveis solidários: **Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar; Apostole Lazaro Chryssafidis; Mercado Eventos Ltda. - ME; e Alejandro Sigfrido Mercado Filho.**

Débito imputado:

Data	Valor (R\$)
6/7/2009	34.800,00

47.6. aplicar, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, multa individual à Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional - Abetar, CNPJ 05.086.765/0001-00; Apostole Lazaro Chryssafidis, CPF 004.123.298-40; HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME, CNPJ 10.408.955/0001-36; Mercado Eventos Ltda. - ME, CNPJ 08.911.731/0001-09; e Alejandro Sigfrido Mercado Filho, CPF 334.290.808-43, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

47.7. aplicar, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, multa individual a Apostole Lazaro Chryssafidis, CPF 004.123.298-40, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, comprove perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

47.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendidas as notificações;

47.9. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

47.10. declarar, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992 c/c com o artigo 271 do RI/TCU, a inidoneidade de HC Comunicação & Marketing Ltda. - ME, CNPJ 10.408.955/0001-36, e Mercado Eventos Ltda. - ME, denominação atual de Mercado & Mercado Eventos Ltda., CNPJ 08.911.731/0001-09, por prazo a ser fixado, para fins de participar de licitação na Administração Pública Federal;

47.11. inabilitar, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do RI/TCU, Apostole Lazaro Chryssafidis, CPF 004.123.298-40, por prazo a ser fixado, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

47.12. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, bem como ao Ministério do Turismo e a 2ª Vara Federal de São José dos Campos, SP.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, na pessoa da Procuradora Geral Cristina Machado da Costa e Silva, anuiu, na essência, com a unidade instrutora, nos seguintes termos (peça 112):

“Na presente Tomada de Contas Especial foi arrolado um conjunto de pessoas físicas e jurídicas como responsáveis pelo cometimento de irregularidades, em sede de conluio e fraude para desvio de recursos em proveito próprio, nas fases de procedimento licitatório e de execução contratual para a realização do evento intitulado ‘Congresso Abetar 2009’, objeto do Convênio 703572/2009 ou 357/2009, firmado entre o Ministério do Turismo e a Associação Brasileira de Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar).

2. No decurso das apurações na fase externa do processo, foi declarada por meio do Acórdão 3970/2016-TCU-1.ª Câmara (peça 76) a desconsideração da personalidade jurídica das empresas contratadas - Mercado Eventos Ltda. - ME e HC Comunicação e Marketing Ltda. - para alcançar a responsabilidade de seus representantes na licitação e nos instrumentos contratuais, na ordem, Alejandro Sigfrido Mercado Filho e Camila Silva Lourenço Lam Seng.

3. Expedidos os ofícios citatórios pela Secex/MG, houve revelia da convenente, Associação Brasileira de Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar), e de seu Diretor-Presidente, Apostole Lazaro Chryssafidis; e da empresa Mercado Eventos Ltda. - ME e de seu sócio, Alejandro Sigfrido Mercado Filho.

4. No exame das alegações de defesa da empresa HC Comunicação e Marketing Ltda. e sua sócia, Camila Silva Lourenço Lam Seng, a Unidade Técnica considerou inexistirem elementos suficientes para sustentar a participação da referida sócia nas irregularidades, propondo julgar regulares com ressalva as respectivas contas.

5. Quanto aos demais responsáveis, a proposta de mérito da Unidade Técnica é por julgar irregulares as correspondentes contas e condená-los em solidariedade ao pagamento do débito apurado no débito em cada caso, com montante - total de R\$ 100.800,00, no ano de 2009 - equivalente à integralidade dos recursos federais transferidos no convênio. A proposta se estende, ainda, à declaração de inidoneidade das empresas contratadas para participar de licitações e à inabilitação de Apostole Lazaro Chryssafidis para o exercício de cargo em comissão ou função de

confiança na administração pública federal (peças 109/111).

6. De modo geral, não há comentários ou reparos de relevo a acrescer por este *Parquet* ao entendimento da Unidade Técnica, exceto no tocante ao julgamento de regularidade com ressalva das contas de Camila Silva Lourenço Lam Seng, na condição de sócia da empresa HC Comunicação e Marketing Ltda.

7. Uma vez que exsurge incerteza nos autos a respeito da atuação da referida sócia - tanto na fase da licitação quanto na de assinatura do contrato firmado entre a Abetar e a HC Comunicação e Marketing Ltda. - em virtude da negativa de participação por ela alegada e da discrepância entre as assinaturas apostas naqueles documentos e no instrumento de mandato para defesa perante o Tribunal, não seria o caso de julgar as respectivas contas, ante o próprio desconhecimento sobre a prática de algum ato (mesmo regular) pela referida sócia. A nosso ver, o procedimento adequado consiste em arquivar o processo sem julgamento de mérito em relação à responsabilidade de Camila Silva Lourenço Lam Seng, dada a ausência do pressuposto de desenvolvimento válido e regular da matéria no caso concreto.

8. Por fim, na linha de julgados precedentes do TCU em matéria semelhante (Acórdãos 374/2017 e 776/2017 do Plenário), a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal deve-se estender também a Alejandro Sigfrido Mercado Filho, por sua atuação ilícita em favor da empresa Mercado Eventos Ltda. - ME.

9. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, na essência, de acordo com a proposta da Unidade Técnica, nos termos da instrução e do parecer às peças 109/111, propondo, todavia, sejam feitos os seguintes ajustes:

a) arquivar o processo sem julgamento de mérito relativamente à responsabilidade de Camila Silva Lourenço Lam Seng, em virtude da ausência do pressuposto de desenvolvimento válido e regular, com fundamento nos arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno/TCU (alteração do item 47.4 da peça 109); e

b) incluir o nome de Alejandro Sigfrido Mercado Filho na declaração de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/92 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU (acréscimo ao item 47.11 da peça 109).”

É o relatório.