

## VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (Mtur) contra Deivson Oliveira Vidal, presidente do Instituto Mineiro de Desenvolvimento, em vista da impugnação das despesas do Convênio Siconv 702976/2009, cujo objeto era incentivar o turismo em Pernambuco por meio do projeto “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro”, a realizar-se em 12/2/2009.

O ajuste esteve vigente de 10/2 a 27/9/2009 e previa a aplicação de R\$ 376.000,00, sendo R\$ 300.000,00 a parcela devida pela União e R\$ 76.000,00 a contrapartida do conveniente. Os recursos federais foram transferidos em 6/4/2009, por meio da ordem bancária 20090B800323 (peça 1, p. 117).

O conveniente promoveu alteração nos seus registros constitutivos em 1º/8/2012, passando a chamar-se Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC), consoante documento juntado à peça 23, p. 11-12.

Quando a prestação de contas já havia sido aprovada pelo Mtur (peça 17, p. 3-96), o Relatório de Auditoria Especial (RAE) 00190.020860/2011-31, produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU), trouxe a lume irregularidades na execução de convênios firmados com organizações não governamentais (ONGs), dentre as quais o IMDC (peça 26, p. 30-33 e 63-65).

A partir dos indícios de irregularidades apontados pela CGU, o TCU determinou, por meio do Acórdão 6.282/2013-TCU-Primeira Câmara, a reanálise de uma série de convênios, o que resultou na reprovação da prestação de contas do ajuste em pauta.

Notificado a ressarcir integralmente o Erário, o IMDC alegou impossibilidade em face da prisão de colaboradores e da apreensão de documentos e equipamentos de informática pela Polícia Federal, no âmbito da “Operação Esopo”, instaurada para desarticular esquema de fraudes em licitações, desvio de recursos públicos e lavagem de dinheiro em onze estados brasileiros e no Distrito Federal (peça 1, p. 231-234).

Instaurada a TCE, o Mtur concluiu pela impugnação do montante transferido e pela responsabilização de Deivson Oliveira Vidal (peça 1, p. 261-269). O controle interno manifestou-se pela irregularidade das contas (peça 1, p. 287-299).

No âmbito do TCU, foram promovidas citações e audiências, como representado a seguir:

Responsável	Condutas	Ofício (peça)	Ciência (peça)	Resposta (peça)
Deivson Oliveira Vidal	Citação em vista da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por conta do Convênio Siconv 702976/2009, firmado em 10/2/2009 para incentivar o turismo em Pernambuco por meio do projeto “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro”, associada às irregularidades discriminadas na comunicação.	1374, de 19/5/16 (52)	14/6/16 (90)	15/7/16 (116-122)
Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC)		1375, de 19/5/16 (47)	14/6/16 (68)	-
Aliança Comunicação e Cultura Ltda.		1376, de 19/5/16 (48)	13/6/16 (70)	28/6/16 (97-101)

Deivson Oliveira Vidal	Audiência em razão de <b>(i)</b> organização da cotação de preço com indícios de conluio por haver vínculo entre os supostos competidores e consequente simulação de competição, contrariando o disposto no art. 90 c/c art. 116 da Lei 8.666/1993; <b>(ii)</b> ausência de registro dos contratos celebrados e dos documentos relativos às respectivas cotações prévias de preços, ou das razões que justificaram as suas desnecessidades, no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv); <b>(iii)</b> intempestividade na última prestação de contas, aprazada para 27/7/2009, e atrasada para 25/8/2009.	1377, de 19/5/16 (53)	14/6/16 (89)	15/7/16 (116-122)
Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC)	Audiência em razão de <b>(i)</b> organização da cotação de preço com indícios de conluio por haver vínculo entre os supostos competidores e consequente simulação de competição, contrariando o disposto no art. 90 c/c art. 116 da Lei 8.666/1993.	1378, de 19/5/16 (49)	4/6/16 (69)	-
Aliança Comunicação e Cultura Ltda.	Audiência em razão da apresentação de proposta na cotação de preços com indícios de conluio por haver vínculo entre os supostos competidores e consequente simulação de competição, contrariando o disposto no art. 90 c/c art. 116 da Lei 8.666/1993.	1380, de 19/5/16 (50)	13/6/16 (74)	28/6/16 (97-101)
Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva		1379, de 19/5/16 (54)	11/6/16 (71)	28/6/16 (97-101)
Alto Impacto Entretenimento Ltda. - EPP		1382, de 19/5/16 (51)	10/6/16 (73)	29/6/16 (102)
Luiz Antônio Gomes Vieira da Silva		1381, de 19/5/16 (55)	10/6/16 (72)	29/6/16 (105)
Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. - ME		1384, de 19/5/16 (56)	10/6/16 (76)	27/6/16 (92)
Flavio Roberto Paschoal Perruci		1383, de 19/5/16 (57)	14/6/16 (75)	27/6/16 (91)
Marta Feitosa Lima Rodrigues		1385, de 19/5/16 (58)	9/6/16 (66)	25/7/16 (123)
Talita Costa Pires		1386, de 19/5/16 (59)	9/6/16 (67)	-
Tania Maria da Silva Penha		1387, de 19/5/16 (60)	8/6/16 (88)	29/6/16 (104)
André Marques de Oliveira Rosa		1835, de 30/6/16 (111)	15/7/16 (124)	8/9/16 (129)
Manoelina Pereira Medrado	Audiência em razão da fragilidade das análises técnicas empreendidas, no âmbito do Mtur, conforme discriminado nos ofícios.	1389, de 19/5/16 (62)	9/6/16 (65)	11/7/16 (113-114)
Walber Henrique Chagas Martins		1390, de 19/5/16 (63)	15/6/16 (110)	29/6/16 (93 e 103)
Duncan Frank Semple		1391, de 19/5/16 (64)	14/6/16 (77)	28/7/16 (125)

Em sua defesa, Deivson Oliveira Vidal arguiu que: (i) a realização do objeto pactuado foi devidamente comprovada; (ii) a prestação de contas foi apresentada tempestivamente e aprovada pelo Mtur; (iii) a aprovação da prestação de contas dispensou o arquivamento e o controle da documentação apresentada ao Mtur; (iv) o tempo decorrido desde então (sete anos) prejudica a localização dos

documentos relativos ao evento; (v) os arts. 54 e 66 do Decreto 93.872/1986 sugerem que os documentos comprobatórios das receitas e despesas realizadas sejam guardados pelo órgão de controle durante cinco anos da aprovação da prestação de contas; (vi) considerando que o serviço contratado foi recebido e aprovado pelo Mtur em 30/9/2010, não há pressuposto para constituição válido e regular desta TCE; (vii) está demonstrado nos autos a execução física do objeto, o que afasta a ocorrência de dano e o ressarcimento ao Erário; (viii) o IMDC esclareceu à CGU que mantinha relações comerciais com as empresas que fizeram as cotações de preços; (ix) a ausência de vínculos contábeis e societários entre elas afasta a suposta existência de conluio; (x) a compatibilidade dos preços praticados foi demonstrado a partir de dois orçamentos independentes apresentados ao Mtur, que resultou na aprovação da prestação de contas; (xi) os gastos realizados anteriormente à assinatura do convênio, constantes do projeto, foram aprovados pelo Mtur em vista da qualidade técnica do projeto; (xii) algumas justificativas foram apresentadas pela Aliança Comunicação e Cultura Ltda., quando ainda era conhecida como Aliança Propaganda Ltda., que participou da realização do evento (peças 116-122).

Tais alegações aproveitam ao IMDC, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU.

Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e seu dirigente, Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, aduziram que: (i) a prestação de contas do ajuste foi aprovada pelo Mtur, mesmo após as conclusões do relatório produzido pela CGU; (ii) os questionamentos feitos pela CGU foram respondidos pelo IMDC, com os subsídios fornecidos pela Aliança; (iii) os registros fotográficos juntados aos autos comprovam a realização do evento; (iv) relação de profissionais envolvidos no evento foi juntada aos autos; (v) declaração do hotel que hospedou os profissionais envolvidos no evento foi juntada aos autos; (vi) o objeto social da empresa Aliança vigente à época era compatível com a atividade executada; (vii) ficou demonstrada as inserções de divulgação do evento na mídia, conforme previsto no plano de trabalho; (viii) a veiculação publicitária deu-se antes da aprovação do convênio pelo Mtur em vista da proximidade do evento e na garantia de que os custos seriam arcados pelo IMDC; (ix) a empresa Aliança não participou de procedimento licitatório, mas foi contratada a partir da apresentação de proposta de trabalho ao IMDC, que é uma entidade privada (peças 97-102).

Todas as demais manifestações foram avaliadas pela unidade técnica, transcritas no relatório que precede este voto.

O titular da Secex-RJ acolheu o encaminhamento proposto pelo Diretor da DiLog/RJ, que divergiu, em parte, da análise do auditor (peças 133-135).

Quanto ao mérito, a unidade técnica entende que as informações juntadas nos autos permitiram comprovar, por meio de notas fiscais e extratos bancários, a maior parte dos recursos repassados (peça 17, 36-86 e peça 24, p. 30-64), à exceção de cheques emitidos sem a identificação de destinatário, o que representa R\$ 17.528,18 em 16/7/2019, sem juros.

Propôs, nesse sentido, julgar irregulares as contas de Deivson Oliveira Vidal e do IMDC, condenando-os, solidariamente, em débito pelos cheques emitidos sem identificação, e apenando-os com multa, com fulcro no arts. 16, inciso III, alínea 'c', e 57 da Lei 8.443/1992.

Por entender afastada a maior parte dos indícios de irregularidades, a Secex-RJ propôs seja excluído do julgamento pela irregularidade das contas e cominação de multa, com fulcro no arts. 16, inciso III, alínea 'b', e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, dos demais responsáveis, a saber:

a) empresas Aliança Comunicação e Cultura Ltda., Alto Impacto Comunicação Visual Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.-ME, e seus correspondentes representantes: Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva e Flavio Roberto Paschoal Perruci;

b) Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires, Tania Maria da Silva Penha, André Marques de Oliveira Rosa, Manoelina Pereira Medrado, Walber Henrique Chagas Martins e Duncan Frank Semple, servidores do Mtur.

No que se refere aos servidores do Mtur, a unidade técnica propõe, contudo, que sejam apenados com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, haja vista as correspondentes falhas identificadas no cumprimento das atribuições funcionais:

a) Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires e Tania Maria da Silva Penha, pela fragilidade de análise técnica da prestação de contas;

b) Walber Henrique Chagas Martins e Duncan Frank Semple, pela aprovação da prestação de contas.

O MPTCU argui, a partir do encaminhamento proposto pela SECEX-RJ, que seja renovada a citação do IMDC e de Deivson Oliveira Vida, haja vista que a “emissão de cheques sem a devida identificação dos beneficiários” não constou, expressamente, do ofício de citação.

A título de julgamento antecipado parcial de mérito, o *Parquet* propõe que: (i) seja considerada revel Talita Costa Pires; (ii) sejam rejeitadas parcialmente as razões de justificativa de Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha; (iii) sejam acolhidas as razões de justificativa de Walber Henrique Chagas Martins, Duncan Frank Semple, André Marques de Oliveira Rosa e Manoelina Pereira Medrado; (iv) sejam excluídos da relação processual as empresas Aliança Comunicação e Cultura Ltda., Alto Impacto Comunicação Visual Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.-ME, e seus representantes Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva e Flavio Roberto Paschoal Perruci, respectivamente; (v) apenas Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires e Tania Maria da Silva Penha com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; (vi) adotar medidas internas para concentrar esforços na apuração de irregularidades promovidas pelo IMDC e eventuais sobreposições de despesas entre os convênios Siconv 702.246/2008 e 702.976/2009.

Feito necessário resumo dos fatos, **passo a decidir.**

## II

De início, transcrevo excerto do parecer da Secex-RJ que contextualizou, adequadamente, a matéria que se analisa nestes autos (peça 134):

*2. Em um primeiro momento, cabe ressaltar que a celebração do convênio ocorreu em 10/2/2009, mesma data da aprovação do plano de trabalho, da emissão dos pareceres técnico e jurídico da concedente, e do início dos preparativos para o evento objeto do convênio, realizado em 12/2/2009 (peça 1, p. 7 e p. 43-80). A celebração do contrato de prestação de serviços entre o Instituto Mineiro de Desenvolvimento (conveniente) e a sociedade empresária Aliança Comunicação e Cultura Ltda. ocorreu em 18/3/2009, um mês após a realização do evento (peça 17, p. 29-35). Ademais, a ordem bancária, 2009OB800323, no valor de R\$ 300.000,00, é datada de 6/4/2009 (peça 1, p.23), quando só então a Aliança emitiu notas fiscais ao conveniente e recebeu pagamentos via transferências bancárias (peça 17, 36-86 e peça 24, p. 30-64).*

*2.1. É de observar que a totalidade do objeto foi executada pouco menos de dois meses antes do repasse de recursos da União, prática condenada pela jurisprudência desta Corte de Contas, que preza pela necessidade de correlação temporal entre as etapas de execução física do objeto e os repasses de recursos (item 1.9 do Acórdão 1.852/2006-2ª Câmara, Relator: Ministro Benjamin Zymler, e subitem 3.1.4 do Acórdão 2.066/2006-Plenário, Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).*

2.2. *Em que pesem os parâmetros do instrumento firmado e da legislação aplicável quanto às claras obrigações das partes, tais fatores, combinados às falhas observadas quando da concessão e acompanhamento e fragilidade das análises técnicas do órgão concedente a respeito do convênio em tela, apontam para as irregularidades constatadas na sua execução e concorreram para comprometer a adequada prestação de contas. (grifei)*

O convênio que se analisa, portanto, teve seu objeto aprovado na data em que o evento já estava sendo preparado, visto que o plano de trabalho previa o deslocamento dos colaboradores para o Rio de Janeiro no dia 10/2/2009 e a realização do evento no dia 12.

A empresa Aliança, subcontratada pelo IMDC, afirmou que, ante a proximidade do evento e tendo como improvável a liberação dos recursos pelo Mtur, realizou despesas de divulgação às custas do conveniente (peça 97, p. 3, item a7). Essa informação, aliada à efetiva liberação dos recursos em 6/4/2009, quase dois meses após a execução do objeto, permite concluir que os recursos federais repassados não foram necessários à estruturação do evento.

Essa conclusão também decorre do contexto em que se insere este convênio.

Para a realização de eventos similares em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, foram firmados cinco convênios, a seguir relacionados.

Processo	Relator	Convênio Siconv	Data	Valores repassados pela União		Objeto
032.780/2014-1	Ana Arraes	702.395/2008	30/12/2008	300.000,00	OB 2009OB800137, de 19/2/2009	Exposição de Pernambuco em <b>Belo Horizonte</b> , ocorrida em 6/2/2009
002.773/2015-5	Walton Alencar Rodrigues	702.558/2008	26/12/2008	300.000,00	OB 2009OB800316, de 6/4/2009	Evento Promocional do Estado de Pernambuco em <b>Belo Horizonte</b> (shows Alceu Valença e Spock Forró Orquestra em 6/2/2009)
017.864/2014-3	Benjamin Zymler	702.555/2008	26/12/2008	300.000,00	OB 2009OB800152, de 20/2/2009	Desfiles promocionais de Pernambuco em <b>Belo Horizonte</b> (6/2/2009) e no Rio de Janeiro (12/2/2009)
010.925/2015-5	Walton Alencar Rodrigues	702.976/2009	10/02/2009	300.000,00	OB 2009OB800323, de 6/4/2009	Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro, ocorrida em 12/2/2009

000.708/2015-1	Walton Alencar Rodrigues	702.246/2008	28/12/2008	300.000,00	OB 2009OB800247, de 10/3/2009	Evento Promocional do Estado de Pernambuco <b>no Rio de Janeiro</b> (shows Alceu Valença e Spock Forró Orquestra em 12/2/2009)
----------------	--------------------------	--------------	------------	------------	-------------------------------	--

Quatro deles foram firmados em dezembro de 2008, enquanto o que se analisa nestes autos, em destaque, foi assinado em 10/2/2009, data prevista para início do evento, conforme previsto no plano de trabalho. Observo que, no caso dos cinco convênios, os valores ajustados somente foram transferidos **após** a realização dos eventos.

Isso não impediu que os eventos ocorressem. Isso porque, como indicado nos recortes de jornais e periódicos juntados para comprovar a execução do objeto, a estes autos e aos demais processos listados, os eventos também contaram com o apoio do Governo do Estado de Pernambuco e da Prefeitura de Recife, além da cobrança de ingressos para as apresentações artísticas (peça 16, p. 30-98).

Especificamente no Rio de Janeiro, as matérias publicadas na imprensa informam que o projeto “PE no Carnaval” consistiu em desfile realizado no Largo da Carioca, centro do Rio de Janeiro, ao final da tarde, com atrações da folia pernambucana (bonecos de Olinda, maracatu estrela, caboclinhos e dançarinos de frevo).

No mesmo dia, 12/2/2009, a partir das 20h, na Fundação Progresso, localizada no Bairro da Lapa, ocorreu exposição sobre a cultura pernambucana e, na sequência, a partir das 24h, *show* de Alceu Valença e Spok Frevo Orquestra, com cobrança de ingressos, cujos preços foram assim divulgados (peça 16, p.42-43):

*INGRESSOS*

*PISTA-VENDA ANTECIPADA*

*R\$50 (inteira) e R\$25 (meia)*

*PISTA-2ºLOTE*

*R\$60 (inteira) e R\$30 (meia)*

*PISTA-3º LOTE e NO DIA*

*R\$70 (inteira) e R\$35 (meia)*

*Meia-entrada para: Estudantes e idosos.*

Essa sucessão de eventos consistiu, de fato, na execução dos convênios Siconv 702.555/2008, 702.976/2009 e 702.246/2008, que ocorreram concomitantemente e com despesas comuns, como é possível identificar neste processo e nos demais anteriormente citados.

As irregularidades na execução do Convênio Siconv 702.555/2008 foram avaliadas no TC 017.864/2014-3, da relatoria da Ministro Benjamin Zymler. Por meio do Acórdão 7.579/2015-TCU-Primeira Câmara, Deivson Oliveira Vidal e o IMDC foram considerados revéis, tiveram contas julgadas irregulares, foram condenados solidariamente em débito por todo o montante transferido e multados individualmente em R\$ 45.000,00, com fulcro nos arts. 16, inciso III, alínea ‘c’, e 57 da Lei 8.443/1992.

Registrou-se, na ocasião, que os comprovantes da execução física fornecidos pelo conveniente não permitiam atestar a autenticidade do material apresentado, visto que algumas peças publicitárias produzidas **foram as mesmas utilizadas durante a execução do Convênio Siconv 702.395/2008** (Exposição de Pernambuco em Belo Horizonte, ocorrida em 6/2/2009).

A confusão entre os objetos pactuados também foi acusada no TC 032.780/2014-1, quando a Ministra Ana Arraes consignou, no voto que fundamenta o Acórdão 489/2019-TCU-Plenário, que a gestão do Convênio Siconv 702.395/2008 foi eivada de vícios e confundiu-se com o objeto destes autos, como transcrevo:

*10. Quanto à alegação de que não foi possível a colagem dos 30 outdoors em razão das fortes chuvas que caíram em Belo Horizonte no período da exposição e de que remanejou a colagem dos outdoors para a cidade do Rio de Janeiro, pois a exposição estaria seguindo para lá, logo após o período na capital mineira, melhor sorte não o socorre.*

*11. O objeto deveria ter sido prestado na exposição de Belo Horizonte, e não havia autorização do repassador para tal mudança. Se fatos alheios à vontade do conveniente impossibilitaram a realização desse item de despesa, deveria ter devolvido os correspondentes recursos aos cofres da União.*

*12. Além disso, inexistem neste processo documentos que comprovem a instalação dos outdoors na exposição que ocorreu no Rio de Janeiro; mesmo que existissem, não alterariam a análise anteriormente descrita.*

*13. Sobre a produção de vídeo-documentário e de levantamento fotográfico da exposição, o responsável faz referência a supostos documentos que teriam sido encaminhados à Controladoria-Geral da União. Contudo, sem juntar tais documentos a este processo, a argumentação não produz matéria probante.*

*14. Para comprovar a contratação de trinta seguranças, o responsável encaminhou cópia da nota fiscal paga pelo serviço. Aduziu não ter atentado em tirar fotos de cada profissional contratado, entretanto houve duplicidade de eventos e convênios celebrados com o Ministério do Turismo com sobreposição de objeto, não havendo clara distinção da origem dos recursos utilizados.*

*15. Ademais, constam dos autos duas notas fiscais: Nota Fiscal eletrônica 715, emitida pela sociedade empresária **Aliança Propaganda Ltda.**, e a Nota Fiscal convencional 0531, emitida pela sociedade empresária **Via Múltipla Produções Ltda.**, não tendo sido demonstrado pelo responsável qual empresa foi a fornecedora.*

*16. Quanto à contratação de oito promotoras treinadas para interagir com o público, a Nota Fiscal eletrônica 714, emitida pela sociedade empresária Aliança Propaganda Ltda., indicou que o serviço foi pago com recursos oriundos da conta corrente 37.370-5 da agência 1247 do Banco Itaú, enquanto a conta corrente específica para a movimentação financeira dos recursos tratados neste processo era a conta corrente 885-3 da agência 2381 da Caixa Econômica Federal.*

A similitude entre os procedimentos adotados nestes autos e nos outros citados está devidamente caracterizada.

Além da subcontratação integral do objeto junto à empresa Aliança Propaganda Ltda., posteriormente nomeada Aliança Comunicação e Cultura Ltda., no presente caso, a Via Múltipla Produções Ltda., empresa sediada em Jaboatão dos Guararapes/PE, cuja atividade econômica registrada consiste na “pós-produção cinematográfica de vídeos e de programas de televisão”, também forneceu notas fiscais, em 9/4/2009, para atestar serviços de segurança do evento, locação de automóveis, contratação de “técnicos que visitaram a cidade do Rio de Janeiro” e “promotoras treinadas”, bem como curadoria da exposição (peça 97, p. 32-43).

Conquanto tenha sido divulgada a realização de exposição antes das atrações artísticas (objeto do Convênio Siconv 702.246/2008), o que ocorreu a partir das 20h do dia 12/2/2009 até o início do *show*, previsto para 24h, as fotos juntadas aos autos não permitem estabelecer correspondência com o evento do Rio de Janeiro, tampouco aferir se a estrutura prevista no plano de trabalho foi observada (peça 15, p. 84 – peça 16, p. 7). Devido destacar que o mesmo evento ocorreu na semana anterior em Belo Horizonte.

Quanto ao aspecto financeiro, o nexo de causalidade ficou severamente prejudicado em face das inconsistências identificadas neste processo.

Assim, os documentos comprobatórios apresentados pelo convenente, em que pese referirem-se ao objeto pactuado, não podem ser avaliados isoladamente, mas no contexto dos cinco convênios firmados. O estabelecimento desse fluxo de atividades e a análise integrada dos processos correspondentes permitem algumas conclusões:

a) os eventos realizados em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro foram organizados e custeados por outros recursos, que não os transferidos *a posteriori* pela União, inclusive por meio da cobrança de ingressos para os shows artísticos;

b) a realização de despesas comuns aos cinco convênios está devidamente demonstrada nestes autos e nos demais já apreciados pelo TCU;

c) o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas incorridas está severamente prejudicado, mormente porque as despesas realizadas foram comuns a todos os eventos, mas replicadas em cada uma das prestações de contas.

Feitas tais considerações, rejeito as alegações de defesa apresentadas por Deivson Oliveira Vidal, que aproveitaram ao IMDC, e pela Aliança Comunicação e Cultura Ltda.

### III

A responsabilidade dos técnicos do Mtur nestes autos também deve ser avaliada no contexto explicitado anteriormente. Isso porque, como destacado, os cinco convênios foram avaliados e aprovados em curtíssimo espaço de tempo pela mesma equipe.

O procedimento consistia na análise e aprovação do plano de trabalho no âmbito da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, o que ocorria no âmbito da Coordenadoria-Geral de Análise de Projetos. Aprovado o plano de trabalho e realizado o empenho da despesa, havia a manifestação da Consultoria Jurídica.

No caso em análise, que foi o último dos cinco convênios firmados para a divulgação do carnaval de Pernambuco em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, todas as análises ocorreram entre os dias 6 e 10/2/2009, quando foi firmado o Convênio Siconv 702976/2009 (peça 19, p. 10-53).

As técnicas que aprovaram o plano de trabalho (Talita Costa, Tania Penha e Marta Feitosa) foram as mesmas que aprovaram os demais planos de trabalho em dezembro de 2008. A correlação da matéria com outros ajustes foi registrada no parecer técnico emitido (peça 19, p. 14):

#### *Parecer Complementar,*

*Achamos coerente a declaração do Instituto que declara o interesse em realizar esse projeto específico, ao perceber que o fluxo turístico do carnaval de Pernambuco vinha reduzindo-se em relação a outros estados da região Nordeste, especialmente junto à população do Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Diante dessa pesquisa, o IMDC elaborou projeto de divulgação do carnaval pernambucano nesses estados. Aprovada a ideia por diversos setores e lideranças do Estado de Pernambuco, o IMDC decidiu apresentar o projeto ao Ministério do Turismo, buscando parceria*

*para viabilizar o evento, como a Exposição de Pernambuco, ora proposta, que será realizada no Rio de Janeiro. (grifei)*

Assim, em que pese a ciência de que o objeto proposto estava interligado a outros ajustes já firmados, e não obstante a proximidade do dia do evento, o que impossibilitaria a observância, pelo conveniente, dos preceitos normativos e legais requeridos, o plano de trabalho foi aprovado e o empenho da despesa efetuado.

Sob o aspecto jurídico, o Parecer/Conjur/Mtur 55/2009 registrou a adequação da minuta às exigências legais e fez recomendações para que fosse inserido no Siconv a manifestação técnica sobre o plano de trabalho e sua aprovação, assim como fosse regularizada a declaração de funcionamento regular do IMDC nos últimos três anos, como requeria o art. 36, inciso VII, da LDO 11.768/2008 (peça 19, p. 22-35).

A prestação de contas foi apreciada rapidamente. Sob o aspecto técnico, foi prontamente aprovada por meio do Parecer 148/2010, da Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios, em que pese uma série de “alertas” emitidos, principalmente quanto à inexistência de orçamentos que comprovassem a adoção do menor preço pela empresa Aliança (peça 1, p. 131-147).

A Nota Técnica de Análise 760/2010, emitida pela Coordenadoria-Geral de Convênios e homologada pelo Diretor de Gestão Interna, registrou ressalvas financeiras, comunicadas ao conveniente para fins de saneamento (peça 1, p. 149-159).

A partir de documentos complementares fornecidos pelo IMDC (Peça 1, p. 1610), a prestação de contas foi aprovada, por meio da Nota Técnica de Reanálise 772/2010, subscrita por Walber Henrique Chagas Martins e homologada por Duncan Frank Semple, Diretor de Gestão Estratégica (peça 1, p. 163-159).

Por esses fatos, foram ouvidos em audiência os seguintes servidores do Mtur:

- a) Talita Costa Pires, Tania Maria da Silva Penha e Marta Feitosa Lima Rodrigues, por fragilidades na análise técnica que resultou na formalização do convênio;
- b) André Marques de Oliveira Rosa, por fragilidades de análise no Parecer/Conjur/Mtur 55/2009;
- c) Manoelina Pereira Medrado, pela aprovação do Parecer/Conjur/Mtur 55/2009;
- d) Walber Henrique Chagas Martins, por, na condição de Agente Administrativo, ter aprovado a prestação de contas do convênio por meio da Nota técnica de reanálise 772/2010;
- e) Duncan Frank Semple, por, por, na condição de Diretor de Gestão Estratégica, ter homologado a Nota técnica de reanálise 772/2010.

#### IV

Talita Costa Pires não apresentou razões de justificativa e assumiu a revelia, para todos os efeitos, como previsto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Tania Maria da Silva Penha aduziu que o objeto do Convênio Siconv 702976/2009 adequava-se à modalidade de “eventos potencializadores de turismo”, previsto no art. 15 da Portaria Mtur 129/2007. Nesse sentido, a análise favorável à aprovação do plano de trabalho decorreu da existência de interesse recíproco e a adequação da proposta aos objetivos e diretrizes do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 (peça 104).

Marta Feitosa Lima Rodrigues arguiu que: (i) matéria semelhante foi julgada anteriormente pelo TCU, sem que a servidora fosse arrolada como responsável; (ii) cabia ao titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, ou seu substituto, a aprovação da avaliação técnica das propostas, o que neste caso ocorreu verbalmente, e o encaminhamento da matéria para a Conjur; (iii) a manifestação da Conjur observou parecer padrão, sem avaliar o conteúdo da proposta; (iv) sua atuação no processo deu-se a partir das conclusões das técnicas Talita Costa e Tania Penha (peça 123).

As justificativas apresentadas, analisadas no contexto dos convênios firmados com o IMDC para a divulgação do Estado de Pernambuco no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte, sugerem que o único critério avaliado era a adequação da proposta à meta de incrementar o turismo. No caso específico, os eventos já autorizados anteriormente não foram considerados, assim como a adequação dos custos ao que se propunha. Registrou-se, genericamente, que “os custos indicados no projeto são condizentes com o praticado no mercado local, tendo por base os orçamentos e propostas anexadas”, sem demonstração do que deu amparo a tal conclusão.

O fato é que a aprovação do plano de trabalho que deu suporte ao Convênio Siconv 702976/2009 desconsiderou a existência de outros convênios já autorizados para a realização de eventos correlacionados.

Rejeito, portanto, as razões de justificativa apresentadas por Tania Maria da Silva Penha e Marta Feitosa Lima Rodrigues.

## V

Manoelina Pereira Medrado arguiu que: (i) cabia-lhe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar na conveniência e oportunidade dos atos administrativos; (ii) a manifestação jurídica deu-se em 10/2/2009, após a aprovação do plano de trabalho proposto pelo convenente em 5/2/2009; (iii) eventuais inconsistências do plano de trabalho, inclusive quanto aos prazos de execução e vigência, devem ser atribuídas à área técnica que o aprovou; (v) não cabe à Conjur avaliar a capacidade técnica, administrativa e financeira das entidades postuladoras de convênios (peças 113-114). André Marques de Oliveira Rosa apresentou razões de justificativa de teor semelhante (peça 129).

Assiste razão aos técnicos da área jurídica quando aduzem que não cabia a eles avaliar a oportunidade e conveniência do ajuste. Considerando que a área técnica havia sido taxativa quanto à adequação do ajuste ao Plano Nacional de Turismo e conformidade dos custos informados no plano de trabalho, o Parecer/Conjur/Mtur 55/2009 centrou-se na adequação do termo de convênio e dos documentos apresentados pelo proponente aos pressupostos legais e normativos. No caso específico, foi identificada irregularidade em uma declaração de funcionamento regular fornecida pelo IMDC, substituída antes da assinatura do convênio.

Assim, tenho por devido acolher as razões de justificativa de Manoelina Pereira Medrado e André Marques de Oliveira Rosa.

## VI

Walber Henrique Chagas Martins alegou, em sua defesa, que: (i) coube-lhe realizar análise complementar das pendências indicadas na Nota Técnica 760/2010; (ii) a partir das notas fiscais apresentadas pelo convenente, com indicação do número de convênio e valores correspondentes aos comprovantes de pagamentos e extratos bancários, não havia porque reprovar a prestação de contas; (iii) a contratação da empresa Aliança justificou-se ante os dois outros orçamentos apresentados pelas empresas Impacto e Raio Lazer; (iv) o exíguo período entre as cotações de preço e o evento sugerem direcionamento na cotação de preço, o que não foi a ele possível identificar à época em razão da inexperiência; (v) o alcance dos objetivos almejados e o cumprimento do objeto foi avaliado pela

Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios, por meio do Parecer de Análise de Prestação de Contas 148/2010 (peça 93).

Duncan Frank Semple, por sua vez, arguiu, que: (i) a Coordenação Extraordinária de Análise de Prestação de Contas (CEAPC), subordinada à Diretoria de Gestão Estratégica, foi criada em 20/8/2010 para reduzir o estoque de 1.646 convênios pendentes de análise do Mtur em 31/12/2009, conforme recomendação do TCU no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2009; (ii) a atuação da unidade implicou na substancial redução dos estoques, o que foi registrado no parecer prévio do TCU referente às contas do Presidente da República de 2010; (iii) a execução física do convênio já havia sido aprovada por meio do Parecer de Análise de Prestação de Contas - Parte Técnica 148/2010, homologado pelo Secretário Nacional de Políticas de Turismo em 3/3/2010; (iv) a primeira análise financeira, realizada por meio da Nota Técnica de Análise 760/2010, não considerou os “alertas” referentes à ausência de três orçamentos para a realização da maior parte das despesas; (v) as informações complementares apresentadas pelo convenente foram avaliados pela CEAPC; (vi) a reanálise da prestação de contas avaliou tão-somente as ressalvas identificadas anteriormente, tendo a primeira análise sido omissa quanto a despesas irregulares informadas sob a forma de “alertas” na análise técnica; sendo a análise; (vii) quando da criação da CEAPC, o Convênio Siconv 702976/2009 já havia sido avaliado técnica e financeiramente, restando apenas a análise da documentação enviada para sanar as ressalvas financeiras apontadas; (viii) o momento adequado para avaliar a insuficiência dos comprovantes de despesas, o alcance de no máximo 12,5% do público conveniado e a falta de nexo de causalidade entre recursos gastos e serviços comprovados era durante as análises iniciais, técnica e financeira (peça 125).

A análise da documentação complementar fornecida pelo IMDC deu-se no primeiro mês de funcionamento da Coordenação Extraordinária de Análise de Prestação de Contas (CEAPC), cujo objetivo era reduzir os estoques de prestações de contas pendentes de análise no Mtur.

As alegações trazidas por Walber Henrique Chagas Martins e Duncan Frank Semple são procedentes, mormente porque o IMDC apresentou documentos em resposta para cada uma das ressalvas. A aferição de fidedignidade desses documentos não deve ser atribuída ao técnico que os avaliou, haja vista que as irregularidades identificadas pela CGU, em 2013, decorreram de trabalho de auditoria que buscou, a partir de uma visão sistêmica, desbaratar fraudes que vinham ocorrendo de forma continuada, e resultaram em operação da Polícia Federal.

Por essa razão, acolho as razões de justificativa apresentadas por Walber Henrique Chagas Martins e Duncan Frank Semple.

## VII

No que se refere às cotações de preços realizadas pelo IMDC junto às empresas Aliança Comunicação e Cultura Ltda., Alto Impacto Comunicação Visual Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.-ME, que subsidiaram a aprovação financeira das contas, está devidamente demonstrado nos autos que houve simulação de concorrência.

Esse foi um dos achados da CGU, registrado no Relatório de Auditoria Especial 00190.020860/2011-31 (peça 26, p. 300):

*VIII.8.5. Realização de cotação de preços com indícios de simulação, em decorrência da existência de vínculos entre empresas que apresentaram cotação de preços.*

*Para justificar os valores cobrados pela empresa contratada, Aliança Propaganda Ltda., CNPJ 10.841.500/0001-00, foi realizada cotação de preços junto às empresas Alto Impacto, Comunicação Visual Ltda., CNPJ 03.970.827/0001-16, e Raio Lazer Produções, CNPJ*

**08.560.689/0001-10. Ocorre que o responsável pela contratada, à época do fornecimento dos orçamentos, também era sócio da empresa Alto Impacto.**

*Os textos e quadros apresentados nos três orçamentos são semelhantes. Ainda, o número do telefone que aparece nos orçamentos fornecidos pelas empresas Alto Impacto e Raio Laser é o mesmo, apesar de os endereços declarados serem diferentes. (grifei)*

Ouidos em audiência, a empresa Raio Lazer Produções (nome fantasia da Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.) e seu dirigente, Flavio Roberto Paschoal Perruci, informaram ter encaminhado em 2009, a pedido do IMDC, orçamento para a realização de uma exposição sobre o Estado de Pernambuco no Rio de Janeiro (peças 91 e 92).

Da mesma forma, a Alto Impacto Entretenimento Ltda. e seu dirigente, Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva, informou ter encaminhado proposta comercial para a realização do projeto proposto pelo IMDC ao Mtur, em 2009 (peças 102 e 105).

Ocorre que, como registrado pela CGU, Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva e Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva, além de irmãos, eram sócios administradores da Aliança até 24/2/2011, quando Luiz Otávio retirou-se da Alto Impacto.

Esse achado, aliado à coincidência do número de telefone comercial da Aliança e da Alto Impacto, identificada nos registros obtidos junto à Receita Federal em 18/7/2019, e entre a Alto Impacto e a Raio Lazer, verificado nas propostas comerciais juntadas aos autos (peça 17, p. 20-28), corroboram a suspeita de simulação de concorrência e, em consequência, fraude à licitação.

Diante desse cenário, em que houve conluio e simulação de concorrência entre empresas com sócios comuns, Jurisprudência do TCU é pacífica quanto à caracterização de fraude à licitação e à possibilidade de declarar a inidoneidade das envolvidas na fraude para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, consoante art. 46 da Lei 8.443/1992 e Acórdãos 3033/2010-Plenário (Min. José Múcio), 864/2011-Plenário (Min. Aroldo Cedraz), 3.108/2016-Primeira Câmara (Min. Bruno Dantas), dentre outros.

Por essa razão, rejeito as razões de justificativa apresentadas pelas empresas Alto Impacto Comunicação Visual Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.-ME, e respectivos dirigentes, Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva e Flavio Roberto Paschoal Perruci.

## IX

Assim, ante o contexto em que se insere a execução do Convênio Siconv 702976/2009, concluo que a prestação de contas formulada pelo IMDC não permite estabelecer o necessário nexo de causalidade entre os recursos transferidos pela União em 6/4/2009, no montante de R\$ 300.000,00, e as despesas incorridas para a realização do evento.

Por essa razão, julgo irregulares as contas do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania, de Deivson Oliveira Vidal e da Aliança Comunicação e Cultura Ltda., condeno-os, solidariamente em débito por todo o montante transferido, o que corresponde a R\$ 534.330,00 em 22/7/2019, sem juros, e aplico-lhes multa, haja vista o que prevê os arts. 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', e 57 da Lei 8.443/1992.

Também restou caracterizada a tentativa, do IMDC, de simular cotação de preços e induzir a aprovação da prestação de contas pelo Mtur. Em vista da tentativa espúria de justificar os preços praticados, as empresas envolvidas no conluio devem ser declaradas inidôneas para licitar com a Administração, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992.

As técnicas que avaliaram e aprovaram o plano de trabalho devem ser apenadas com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. As análises efetuadas deixaram de observar o

histórico e os ajustes já pactuados para objetos similares, além de terem dado causa ao repasse de recursos para evento que já estava organizado e em vias de realizar-se.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de agosto de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator