

GRUPO II – CLASSE I – Plenário  
**TC-010.925/2015-5.**

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Recorrentes: Aliança Comunicação e Cultura Ltda. (10.841.500/0001-00); Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva (864.226.004-10) – sócio administrador; Marta Feitosa Lima Rodrigues (232.407.093-68) – ex-Coordenadora-Geral de Análise de Projetos do Ministério do Turismo (MTur); e Tânia Maria da Silva Penha (253.628.101-97) – técnica do MTur.

Entidade: Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC (21.145.289/0001-07).

Advogado constituído nos autos: Napoleão Manoel Filho (OAB/PE 20.238), representando a Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva.

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DO TURISMO. EVENTO PARA EXPOSIÇÃO DA CULTURA PERNAMBUCANA. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA. COTAÇÃO DE PREÇOS SIMULADA. FALHAS NA ANÁLISE TÉCNICA DO CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS. INIDONEIDADE. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO DO RECURSO DA EMPRESA CONTRATADA PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO DO SEU SÓCIO. PROVIMENTO DOS RECURSOS DAS SERVIDORAS DO MINISTÉRIO, COM EXCLUSÃO DAS MULTAS.

## RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração apresentados pela Aliança Comunicação e Cultura Ltda., Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva (sócio administrador da empresa), Marta Feitosa Lima Rodrigues (ex-Coordenadora-Geral de Análise de Projetos do Ministério do Turismo – MTur) e Tânia Maria da Silva Penha (técnica do MTur) contra o Acórdão 1897/2019-Plenário, que, (a) em relação à primeira recorrente, rejeitou as alegações de defesa, julgou irregulares as contas, condenou em débito solidário, aplicou multa e declarou a inidoneidade para participar de licitação; (b) em relação ao segundo, rejeitou as razões de justificativa; e (c) em relação às demais, rejeitou as razões de justificativa e aplicou multas individuais.

2. Como pode ser observado no voto que fundamentou a referida deliberação, proferida em sede de tomada de contas especial, as cominações impostas aos ora recorrentes decorreram de irregularidades cometidas na aprovação, execução e comprovação de despesas do Convênio Siconv 702976/2009, firmado entre o Ministério do Turismo e o atualmente denominado Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC), com repasse de R\$ 300.000,00 e contrapartida prevista de R\$ 76.000,00, para realização do projeto “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro”, programada para o dia 12/2/2009.

3. Transcrevo, a seguir, os termos do Acórdão 1897/2019-Plenário:

“9.1. considerar revel Talita Costa Pires, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

- 9.2. rejeitar as alegações de defesa de Deivson Oliveira Vidal, que aproveitaram ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania e da Aliança Comunicação e Cultura Ltda.;
- 9.3. rejeitar as razões de justificativa de Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires, Tania Maria da Silva Penha, Alto Impacto Entretenimento Ltda., Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva, Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. e Flavio Roberto Paschoal Perruci;
- 9.4. acolher as razões de justificativa de Manoelina Pereira Medrado, André Marques de Oliveira Rosa, Duncan Frank Semple e Walber Henrique Chagas Martins;
- 9.5. julgar irregulares as contas de Deivson Oliveira Vidal, do Instituto Mundial de Desenvolvimento, da Cidadania e da Aliança Comunicação e Cultura Ltda., com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, e condená-los solidariamente ao pagamento de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados desde 6/4/2009, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento do débito ao Tesouro Nacional;
- 9.6. aplicar a Deivson Oliveira Vidal, ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania e à Aliança Comunicação e Cultura Ltda. a multa individual de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- 9.7. aplicar a Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires, Tania Maria da Silva Penha a multa individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- 9.8. declarar, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania, da Aliança Comunicação e Cultura Ltda., da Alto Impacto Entretenimento Ltda. e da Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal;

(...)”.

4. Nos exames de admissibilidade dos recursos, que contaram com a concordância do Ministro Vital do Rego, a unidade técnica propôs o conhecimento dos apelos interpostos pela Aliança Comunicação e Cultura Ltda., Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tânia Maria da Silva Penha (este sem efeito suspensivo), bem como que o de Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva fosse recebido como mera petição, com negativa de seguimento, por não caber nenhuma espécie recursal contra decisão que apenas rejeita razões de justificativa sem aplicação de sanção, como ocorreu no caso desse responsável. (peças 176/180, 196/198 e 208)

5. Em seguida, os recursos com indicação de conhecimento foram examinados no mérito pela Serur, conforme a instrução adiante reproduzida, que concluiu com a proposta de dar-lhes provimento:

“(…)”

#### **EXAME TÉCNICO**

#### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto dos presentes recursos definir as seguintes questões:

a) preliminares:

a.1) prescrição do dano ao erário;

a.2) tempestividade na apresentação do recurso da Sra. Tania Maria da Silva Penha;

a.3) cerceamento de defesa;

b) mérito:

b.1) regularidade da execução física e financeira do convênio;

b.2) ausência de conluio na cotação de preços;

b.3) ilegitimidade passiva dos recorrentes;

b.4) ocorrência de boa-fê;

b.5) ausência de má-fê;

b.6) desproporcionalidade das sanções aplicadas à contratada; e

b.7) hipossuficiência da Sra. Tania Maria da Silva Penha.

4.2. Registra-se que o presente exame atentarà para a questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), mormente no que concerne aos arts. 22 e 28 da novel legislação.

### **Preliminares**

#### **5. Prescrição do dano ao erário**

5.1. Ainda que os recorrentes não tenham pugnado, no âmbito dos presentes recursos, acerca da temática “prescrição da pretensão punitiva”, tem-se que essa deve ser examinada nestes autos por se tratar de questão de ordem pública.

(...)

5.7. Quanto à **análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário**, a prescrição da pretensão punitiva e do débito subordinam-se ao prazo geral de dez anos (art. 205 da Lei 10.406/2002 - Código Civil), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. A presente TCE refere-se, basicamente, a três grupos de irregularidades: (i) fragilidades na análise técnica da concedente (fase de celebração do convênio); (ii) fraude à cotação de preços (fase de execução do convênio); e (iii) não comprovação da boa e regular aplicação de recursos (prazo de vigência: 10/2/2009 a 27/7/2009 / prazo de prestação de contas: 26/8/2009 - peças 1, p. 81-115, 119; e 19, p. 37-55 e 62). Todas elas ocorreram ao longo de 2009, devendo-se salientar que a conveniente prestou contas em 25/8/2009 (peças 1, p. 43-47 e 127-128; 15, p. 4-101; e 16, p. 1-98).

5.8. O ato ordenatório das citações e audiências que interrompe a fruição do prazo data de 19/5/2016 (peça 30). Logo, **não se verifica a incidência do prazo decenal previsto no art. 205 do Código Civil** entre a data do conhecimento da irregularidade pela Administração, nem entre o ato ordenatório e o acórdão condenatório (Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, de 14/8/2019). Portanto, não há que se cogitar da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória sob a égide do paradigmático Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

(...)

5.10. Diante da análise da questão prescricional procedida (...), conclui-se que **não ocorreu prescrição do dano ao erário** tanto com base no regime do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário como na Lei 9.873/1999.

5.11. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

#### **6. Tempestividade na apresentação do recurso da Sra. Tania Maria da Silva Penha**

6.1. A recorrente argumenta que o recurso de reconsideração por ela interposto (peça 173 e 199-200) deveria ser considerado tempestivo, em que pese o recebimento pelo sistema protocolo em 25/10/2019; uma vez que essa teria sido notificada em 8/11/2019, após período de férias (22/10/2019 a 3/11/2019) - peças 173, p. 1-2; 199, p. 1-2 e 5-8; e 200, p. 1-2 e 5-8.

Análise:

6.2. Inicialmente, quanto ao advento de férias como causa de atraso na interposição de recurso, tem-se que tal alegação não socorre à recorrente, porquanto o documento trazido aos autos às peças 199, p. 8; e 200, p. 8 não se presta a evidenciar o gozo de férias da recorrente no período de 22/10/2019 a 3/11/2019, tampouco existem elementos probatórios a indicar a aventada data de notificação da Sra. Tania Maria da Silva Penha (8/11/2019).

6.3. No que concerne ao regramento acerca da interposição de recurso de reconsideração no âmbito do TCU, cumpre ressaltar que o art. 32, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), c/c o art. 285, § 2º, do Regimento Interno do TCU, preveem a possibilidade de o recurso de reconsideração intempestivo ser conhecido sem efeito suspensivo - fato ocorrido em relação à apelante (peças 176-178 e 180).

6.4. Por último, cumpre mencionar que, nesta fase processual, na qual se analisa o mérito do apelo, a questão da tempestividade perdeu seu relevo. Além disso, já foi objeto de análise pelo Serviço de Admissibilidade Recursal (peças 176-178), que se manifestou pela negativa da atribuição desse efeito a este recurso de reconsideração e contou com a ratificação do Ministro-Relator (peça 180).

6.5. Dessa forma, deve-se **rejeitar** a tese da apelante.

## 7. Cerceamento de defesa

7.1. A empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva argumentam que a decisão ora combatida teria se baseado em elementos outros que não o da presente TCE, o que teria ensejado mácula aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal (peça 182, p. 2-3).

### Análise:

7.2. **Refuta-se**, de plano, a tese defendida pela recorrente. Com efeito, esta Corte de Contas orienta-se não pelo princípio da verdade formal do direito processual civil, mas sim pelo princípio da verdade real, preceito interpretativo que entende não haver conflito entre as partes. Nesse sentido, cabe trazer à cola trecho do voto condutor do Acórdão 3251/2012-TCU-Plenário, rel. WALTON ALENCAR RODRIGUES, *in verbis*:

Além disso, o direito processual civil é regido pelo princípio da verdade formal, em que o juiz se limita a julgar com base nas provas carreadas aos autos pelas partes. A coisa julgada é resultado de contencioso e sua eventual modificação, via ação rescisória, constitui prejuízo à parte que já possuía direito consolidado.

Nos processos do TCU – regidos pelo princípio da verdade material – não há lide propriamente dita. A apreciação de documentos, posteriormente a acórdão definitivo, não traz qualquer prejuízo, porque simplesmente não há parte contrária. Procura-se, apenas, estabelecer a verdade dos fatos, no intuito de apurar a regularidade, ou não, da conduta dos gestores. (Grifou-se).

7.3. Demais disso, tem-se que a mera menção a outros processos similares à presente TCE, a título de contextualização fática, não significa necessariamente que tenha ocorrido cerceamento de defesa no âmbito deste processo, porquanto a condenação em débito e a apenação de multa à recorrente decorreram de irregularidades havidas no Convênio Siconv 702976/2009 (tratado neste processo) e que foram objeto de audiência e citação.

## Mérito

### 8. Regularidade da execução física e financeira do evento

8.1. A Sra. Tania Maria da Silva Penha, a empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva trazem a tese de que o evento “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro” teria sido plenamente executado, tendo eles aduzido as seguintes alegações (peças 173, p. 6 e 15-27; 182, p. 6-8 e 13; 199, p. 2-3; e 200, p. 2-3); e

a) o evento teria sido realizado conforme o plano de trabalho (peças 173, p. 6 e 15-27; 182, p. 6-8 e 13; 199, p. 2-3; e 200, p. 2-3); e

b) a prestação de contas teria sido aprovada pelo MTur em 30/9/2010 (peças 173, p. 6; 199, p. 3; e 200, p. 4);

c) teria havido a comprovação da boa e regular aplicação da maior parte dos recursos, havendo pronunciamentos técnicos nesse sentido (peça 182, p. 3, 5 e 8);

e) a antecipação das despesas do evento teria sido necessária em virtude da demora na aprovação da proposta, situação que seria sistêmica no âmbito do MTur (peça 182, p. 4-5);

f) o fato de as despesas terem sido antecipadas não configuram, por si só, a inutilidade do uso dos recursos públicos repassados ao evento (peça 182, p. 5);

g) não haveria despesas comuns entre os Convênios Siconv 702555/2008, 702976/2009 e 702246/2008, devendo-se ressaltar que esses formaram o Projeto “PE no Carnaval” (peça 182, p. 6-8); e

h) nada impediria que uma nota fiscal apresentada pela contratada pudesse englobar serviços de mais de um ajuste, desde que essa fosse comum entre os convênios (peça 182, p. 7);

#### Análise:

8.2. De plano, refuta-se a alegação de que a prestação de contas teria sido aprovada. Ora, em um primeiro momento (2010), a prestação de contas do Convênio Siconv 702976/2009 foi aprovada, todavia essas foram reanalisadas e reprovadas em 2013, conforme notas técnicas constantes à peça 1, p. 203-223; e 18, p. 35-41 e 45-48.

8.3. Quanto ao argumento de que teria havido a comprovação da boa e regular aplicação da maior parte dos recursos, havendo pronunciamentos técnicos nesse sentido; deve-se ressaltar os pareceres exarados pela unidade técnica e pelo MPTCU possuem caráter opinativo, não detendo elas caráter vinculante às decisões colegiadas desta Corte de Contas, formada por seus ministros e ministros-substitutos. A competência para julgar as contas dos administradores públicos encontra-se no art. 71, inciso II, da Magna Carta.

8.4. Com efeito, o julgador não está compelido a considerar todas as alegações da parte, desde que tenha elementos que entenda serem suficientes para formar sua convicção; tampouco está obrigado a examinar todas as considerações da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, cujos entendimentos e argumentos servem para fornecer subsídios e não vinculam a formação da convicção do Tribunal (Acórdão 1561/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO).

8.5. O relator, que preside a instrução do processo, pode acolher qualquer uma das manifestações técnicas contidas no processo, ou até ser contrário a todas, para formação do seu livre convencimento e busca da verdade material (Acórdão 2307/2018-TCU-Plenário, rel. Ministra ANA ARRAES).

8.6. Em relação ao argumento de que o evento teria sido realizado conforme o plano de trabalho, tem-se que esse não merece prosperar. Ora, o plano de trabalho (peça 1, p. 15-23) não foi plenamente cumprido, tendo restado pendente de cumprimento as metas 2, 3, 4, 5, 10 e 11, materializadas nas seguintes ocorrências atinentes a insuficiência de documentos comprobatórios a elidir as irregularidades objeto de citação:

a) montagem e desmontagem da exposição, entre os dias 10/02 e 12/02/09, incluindo cada um dos seguintes itens: 10 *stands* de 4m x 2m, cada, iluminação *spot light* 100 Watts, locação de oito aparelhos de TV LCD 42", oito computadores Pentium 4, quarenta painéis fotográficos coloridos medindo 2m x 1m, cada, dez carpetes especiais medindo 4m x 2m cada, transporte e seguro de 200 peças; e

b) locação de cem peças para exposição do artesanato de Pernambuco nos *stands* montados na exposição; e

c) montagem e desmontagem de uma feira típica composta por cinco quiosques medindo 2m x 1,20m, para exposição e degustação da culinária de Pernambuco, com preço unitário de R\$

3.568,00;

d) documentos a evidenciar o levantamento fotográfico da exposição, incluindo *clicks* do fotógrafo no Rio de Janeiro/RJ, com tratamento de cinquenta imagens;

e) contratação de oito promotoras treinadas para interagir com o público presente; e

f) contratação de trinta seguranças exclusivos para a exposição.

8.7. Quanto às ocorrências listadas no item precedente, verifica-se que as notas fiscais apresentadas possuem natureza genérica, insuficientes para demonstrar o cumprimento das mencionadas metas do plano de trabalho, conforme sintetizado abaixo:

**Tabela 1 - Análise das ocorrências - execução física**

Ocorrência objeto de citação	Observações
Montagem e desmontagem da exposição, entre os dias 10/02 e 12/02/09, incluindo cada um dos seguintes itens: 10 stands de 4m x 2m, cada, iluminação spot light 100 Watts, locação de oito aparelhos de TV LCD 42", oito computadores Pentium 4, quarenta painéis fotográficos coloridos medindo 2m x 1m, cada, dez carpetes especiais medindo 4m x 2m cada, transporte e seguro de 200 peças.	Nota fiscal no valor de R\$ 179.340,00 (peças 15, p. 54; e 17, p. 55), de natureza genérica, sem apontar cada um dos itens contidos na prestação do serviço. Não há fotografias suficientes nos autos que demonstrem detalhadamente, para cada item, a montagem e desmontagem de exposição.
Locação de cem peças para exposição do artesanato de Pernambuco nos <i>stands</i> montados na exposição.	Nota fiscal no valor de R\$ 9.100,00 (peças 15, p. 80; 17, p. 36), de natureza genérica, sem apontar as peças alugadas e os custos de cada uma delas. Não há nos autos elementos suficientes a demonstrar a utilização das cem peças na exposição.
Montagem e desmontagem de uma feira típica composta por cinco quiosques medindo 2m x 1,20m, para exposição e degustação da culinária de Pernambuco, com preço unitário de R\$ 3.568,00.	Nota fiscal no valor de R\$ 16.250,00 (peças 15, p. 75; e 17, p. 79), de natureza genérica, não especificando custos por quiosques, e custos com os alimentos. Não há fotografias suficientes nos autos a evidenciar a execução da montagem e desmontagem.
Documentos a evidenciar o levantamento fotográfico da exposição, incluindo <i>clicks</i> do fotógrafo no Rio de Janeiro/RJ, com tratamento de cinquenta imagens.	Nota fiscal no valor de R\$ 17.200,00 (peças 15, p. 57; e 17, p. 59) e recibo no valor de R\$ 15.650,00 (peças 97, p. 47; e 117, p. 10), de natureza genérica, não havendo nos autos fotografias que demonstrem detalhadamente a execução do serviço (tratamento de imagens e <i>clicks</i> do fotógrafo contratado).
Contratação de oito promotoras treinadas para interagir com o público presente.	Notas fiscais/recibos - no valor de R\$ 3.520,00 e R\$ 3.200,00 (peças 15, p. 60; 97, p. 38-39; e 117, p. 1-2), de natureza genérica, porquanto não especifica o quantitativo de profissionais, tampouco recibo de cada uma dessas profissionais atestando o pagamento pela prestação dos serviços. Não constam como profissionais que fizeram parte da equipe da exposição (peças 97, p. 44-45; 101, p. 2-3; 117, p. 7-8; e 122, p. 13-14).
Contratação de trinta seguranças exclusivos para a exposição.	Notas fiscais/recibos, no valor de 4.800,00 e 4.360,00 (peças 15, p. 63; 97, p. 32-33; e 116, p. 45-46) possuem natureza genérica, não havendo nos autos recibo de cada um desses profissionais atestando o pagamento pela prestação dos serviços. Ademais, as empresas contratadas Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e Via Múltipla (CNPJ 07.182.633/0001-07) não possuem entre suas atividades econômicas a prestação de serviços de

segurança (peças 15, p. 63; e 17, p. 101-103; 18, p. 25 e 42; 101, p. 10; 122, p. 20; e 227). Não constam como profissionais que fizeram parte da equipe da exposição (peças 97, p. 44-45; 101, p. 2-3; 117, p. 7-8; e 122, p. 13-14).

8.8. Cumpre salientar que não há nos autos elementos que identifiquem exclusivamente o evento “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro”, mas sim uma combinação de mais de um evento realizados simultaneamente ou mesmo um evento denominado “PE no Carnaval”, com a existência de *shows* e apresentações artísticas, não previstas no plano de trabalho (peça 15, p. 85-101; 16, p. 1-98; 17, p. 108-109; 98, p. 2-70; 99-100; 117, p. 40-41; 118-121; e 122, p. 1-11). A reforçar tal conclusão, os próprios recorrentes (Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva e Aliança Comunicação e Cultura Ltda.) reconheceram que o evento “PE no Carnaval” englobou três convênios Siconv (702555/2008, 702976 e 702246/2008) - peça 182, p. 6-8.

8.9. Ademais, deve-se salientar que não constam dos autos as declarações do conveniente (atestando a realização do evento; atestando a gratuidade ou não do evento; acerca da existência de patrocinadores para o evento; e quanto a eventual existência de outros convênios com órgãos públicos, seja na esfera federal, estadual ou municipal, para apoio ao evento objeto do presente Convênio) e de autoridade local (que não seja o conveniente) atestando a realização do evento.

8.10. A falta de elementos consistentes para certificar as prestações de serviços programadas, com vista a comprovarem a efetiva realização do evento supostamente promovido com recursos de convênio, não configura mera falha formal, porquanto esses elementos são essenciais para demonstrar a vinculação do evento ao Mtur à própria realização do objeto do ajuste (Acórdãos 3909/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS, 4916/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS, e 10667/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES).

8.11. Soma-se a esse contexto, o advento de evidente quebra do nexo de causalidade financeira entre os recursos repassados (6/4/2009) e a realização do evento (12/2/2009), conforme documentação à peça 1, p. 9 e 117; e 15, p. 85). Ou seja, os valores federais foram repassados ao conveniente a título de ressarcimento, após a realização do evento, situação que infringe o art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008; além de que o evento, se comprovado fosse, poderia ter sido realizado por recursos de outras fontes que não o do repasse federal. Ainda que se considere à circunstância estrutural do Mtur à época do ajuste (reconhecida por meio do Acórdão 2064/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS), tal situação não elide o fato de que a realização do evento não dependeu dos recursos públicos federais. Em verdade, tais recursos foram úteis apenas a título de ressarcimento do conveniente.

8.12. Além das ocorrências atinentes à comprovação da execução física, foram constatadas, tendo como base a relação de pagamentos (peça 15, p. 38), inconsistências na execução financeira do convênio, quais sejam:

a) existência de declaração de prestador de serviço, datado de 14/12/2008, no valor de R\$ 17.000,00, que não consta da relação de pagamentos (peça 18, p. 34); e

b) divergência de notas fiscais/recibos no que concerne à contratação de fotógrafo, promotoras e seguranças para o evento, havendo duas empresas como emissoras (Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e Via Múltipla Produções Ltda.), além de que os valores são diferentes (peças 15, p. 57, 60 e 63; 17, p. 59; 97, p. 32-33, 38-39 e 47; 116, p. 45-46; e 117, p. 1-2, 10 e 59).

8.13. Com relação à ocorrência da alínea “b” do item precedente, fica evidenciado que o conveniente ao contratar a empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. obteve preços superiores ao que teria se contratasse diretamente à empresa Via Múltipla Produções Ltda..

8.14. Por fim, independentemente da existência ou não de despesas comuns entre os três convênios Siconv (702555/2008, 702976 e 702246/2008), o fato é que não constam destes autos elementos comprobatórios que demonstrem a boa e regular execução física e financeira do evento

“Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro” (Siconv 702976).

8.15. Em face do exposto, propõe-se **rejeitar** a tese dos recorrentes.

## **9. Ausência de conluio na cotação de preços**

9.1. A Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva aduzem a tese de que não teria ocorrido conluio na cotação de preços havida no bojo do Convênio Siconv 702976, tendo apresentado, para tanto, as alegações a seguir (peça 182, p. 8-10):

a) a existência de sócios e telefones entre as empresas Aliança Comunicação e Cultura Ltda., Alto Impacto Comunicação Visual Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.-ME não demonstraria, por si só, a existência de fraude à licitação (peça 182, p. 8 e 10);

b) o Sr. Luiz Antonio Gomes de Oliveira não teria sido sócio da empresa Aliança, não tendo ele qualquer relação com esta (peça 182, p. 8);

c) a jurisprudência dominante do TCU não vedaria que empresas de cônjuges participem de licitações (precedente Acórdão 952/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÊGO) - peça 182, p. 8-9;

d) a condenação teria se fundamentado em mera suspeita de simulação de concorrência, não havendo provas de que os preços praticados tenham ensejado prejuízo à Fazenda Nacional ou algum benefício ao vencedor do certame (peça 182, p. 9-10);

e) as empresas participantes da cotação de preços não teriam se juntado para macular o torneio licitatório, mas sim convocadas pelo IMDC (peça 182, p. 9);

f) as empresas participantes da cotação deteriam capacidade técnica operacional para realização dos serviços do convênio (peça 182, p. 9);

g) a auditoria da CGU teria se manifestado apenas com relação à existência de sócios e telefones em comum entre as empresas participantes da cotação de preço (peça 182, p. 10);

h) a decisão ora guerreada teria se contraposto à jurisprudência dominante do TCU (precedentes: Acórdãos 1751/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA; 2725/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro VALMIR CAMPELO; 1621/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 2588/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES; e 297/2009-TCU-Plenário, rel. Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA) de que a declaração de inidoneidade caberia apenas em casos em que houvesse elementos inexoráveis que evidenciem que as empresas detinham o desígnio de fraudar a licitação; e

i) posicionamento da unidade técnica e do MPTCU no sentido de excluir a recorrente da relação processual (peça 182, p. 10).

### Análise:

9.2. Exordialmente, quanto ao argumento de que haveria posicionamento da unidade técnica e do MPTCU no sentido de excluir a recorrente da relação processual; deve-se ressaltar os pareceres exarados pela unidade técnica e pelo MPTCU possuem caráter opinativo, não detendo elas caráter vinculante às decisões colegiadas desta Corte de Contas, formada por seus ministros e ministros-substitutos. A competência para julgar as contas dos administradores públicos encontra-se no art. 71, inciso II, da Magna Carta.

9.3. Com efeito, o julgador não está compelido a considerar todas as alegações da parte, desde que tenha elementos que entenda serem suficientes para formar sua convicção; tampouco está obrigado a examinar todas as considerações da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, cujos entendimentos e argumentos servem para fornecer subsídios e não vinculam a formação da convicção do Tribunal (Acórdão 1561/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO).

9.4. O relator, que preside a instrução do processo, pode acolher qualquer uma das manifestações técnicas contidas no processo, ou até ser contrário a todas, para formação do seu livre

convencimento e busca da verdade material (Acórdão 2307/2018-TCU-Plenário, rel. Ministra ANA ARRAES).

9.5. No caso em apreço, a CGU, em seu Relatório de Auditoria Especial 00190.020860/2011-31 (peça 26), apontou a existência de três indícios de conluio na cotação de preços ocorrida no âmbito do Convênio Siconv 702976 (peça 26, p. 300), quais sejam:

a) à época do fornecimento dos orçamentos, o responsável pela empresa Aliança Propaganda Ltda. era sócio de outra empresa participante do certame - Alto Impacto, Comunicação Visual Ltda. (CNPJ 03.970.827/0001-16);

b) os textos e quadros apresentados nos três orçamentos são semelhantes; e

c) o mesmo número de telefone de duas das três empresas (Alto Impacto, Comunicação Visual Ltda. e Raio Lazer Produções - CNPJ 08.560.689/0001-10).

9.6. Compulsando os autos, verifica-se que, de fato, tais indícios encontram-se presentes, conforme documentos às peças 17, p. 20-28; e 43 e 45. Ocorre que tais indícios, por si só, não são suficientes para se concluir pela ocorrência de conluio e fraude à cotação de preços.

9.7. Efetivamente, a existência de sócios comuns em empresas participantes de licitação não constitui, por si só, ilegalidade. Contudo, esse cenário acarreta ao condutor dos certames o dever de diligenciar para evitar fraudes (Acórdão 662/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro VALMIR CAMPELO). A participação de sociedades coligadas em um mesmo certame licitatório, por si só, não é considerada um ato ilícito. A participação de empresas pertencentes a sócios comuns pode ser considerada regular, se atuarem de forma independente, sem arranjos que possam macular a competitividade do certame (Acórdão 1539/2014-TCU, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

9.8. *In casu*, a mera semelhança dos textos e quadros apresentados nos três orçamentos, e o mesmo número de telefone de duas das três empresas não representam indícios robustos a ponto de macular gravemente, mediante conluio e fraude, o procedimento de cotação de preços realizado. Ora, da mesma maneira que há semelhanças de textos e quadros entre as três propostas, há também diferenças destes de texto e formatação, além de que os itens orçados são tratados no plano de trabalho do convênio.

9.9. Por derradeiro, do mesmo modo que existe o mesmo número de telefone em duas das três propostas de empresas, todas as participantes da cotação apresentam endereços distintos. Ou seja, trata-se de provas indiciárias deveras inconclusivas, sem que haja elementos hábeis a indicar a existência de arranjos a macular a competitividade do certame, o que demandaria, decerto, maiores investigações.

9.10. Assim sendo, propõe-se **acolher** a tese da recorrente.

Análise:

## **10. Ilegitimidade passiva dos recorrentes**

10.1. Os apelantes apresentam a tese de que não deveriam constar do polo passivo desta TCE, tendo elas aduzido os seguintes argumentos (peças 172, p. 4-17; 173, p. 3-14; 199, p. 2-4; e 200, p. 2-4):

a) matéria semelhante a essa foi julgada por meio do Acórdão 6036/2015-TCU-2ª Câmara, sem atribuição de responsabilidade à Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues (peça 172, p. 4-5 e 17);

b) os Acórdãos 1801/2007-TCU-Plenário, 2104/2007-TCU-Plenário, e 1154/2008-TCU-Plenário não seriam do conhecimento da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues à época da irregularidade (peça 172, p. 5-6);

c) a área técnica do MTur somente analisaria propostas de convênio, e não as aprovaria nem lhes daria encaminhamento (peças 172, p. 5 e 9; e 173, p. 3);

d) não seria da competência da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues examinar o local onde seria executado o evento, além de que o apoio ao evento não seria “medido” pela quantidade de

participantes e sim pelo montante aprovado pelo gabinete da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, cujo titular, à época, teria dado ordem verbal no sentido de aprovar o plano de trabalho (peça 172, p. 7 e 13-14);

e) a área técnica do MTur teria adotado, para fins de celebração de convênio, medidas para compatibilidade do objeto da proposta do evento com as Diretrizes e qualificação jurídica, técnica e legislação vigente (peças 172, p. 9, 12-13 e 15-16; e 173, p. 3-6 e 8-14; 199, p. 3; e 200, p. 3);

f) o objeto do convênio estaria em consonância com os fins estatutários do IMDC (peças 172, p. 8-12; 173, p. 3-4 e 6; 199, p. 2-3; e 200, p. 2-3);

g) o proponente teria informado que eram esperadas quarenta mil pessoas durante todo o evento, sendo que esse número era previsto na proposta, sendo que, como o evento tratava-se de exposição, mesmo que local comportasse cinco mil pessoas simultaneamente, isso não significaria que durante todo o período da exposição pudessem o número de pessoas esperado, haja vista a ocorrência de apresentações artísticas as quais mobilizariam grande público (peça 172, p. 7);

h) as apresentações artísticas e *show* do cantor Alceu Valença e do Spok Frevo Orquestra não teriam feito parte das ações do plano de trabalho do evento “Exposição Pernambuco no Rio de Janeiro”, mas contribuiriam para atrair considerável quantitativo de visitantes na promoção do carnaval e da cultura pernambucana (peça 173, p. 5-6);

i) não seria de competência da área técnica do MTur o exame da declaração da entidade proponente sobre a inexistência de relacionamentos que caracterizem benefício pessoal ilícito, cabendo ressaltar que o processo tramitou, previamente à assinatura do ajuste, na Conjur (que deveria ter solicitado documentos dessa natureza para subsidiar sua opinião) - peça 172, p. 15;

j) a avaliação técnica guardaria consonância com o parecer jurídico aprovador do convênio, além de que a prestação de contas teria sido aprovada pelo MTur em 30/9/2010 (peças 173, p. 6; 199, p. 3; e 200, p. 3);

k) as fragilidades no exame técnico objeto de audiência teriam natureza sistêmica a permear a Administração Pública entre 2006 e 2010 (situação que teria sido reconhecida pelos Acórdãos 2064/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 1562/2009-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN; 8786/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; e 8787/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS (peça 172, p. 16-17);

l) os analistas de projetos teriam tido obstáculos e dificuldades à época dos fatos, além de que o parecer da área técnica não teria ensejado dano ao erário e falta grave administrativa (peças 173, p. 6; 199, p. 4; e 200, p. 4); e

m) o repasse dos recursos federais e custeio do evento seria de competência do conveniente e não da contratada, de modo que esta não poderia ser por isso responsabilizada (peça 182, p. 4).

10.2. Demais disso, as Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha requerem tratamento isonômico dados nestes autos em relação à Sra. Manoelina Pereira Medrado, e aos Srs. André Marques de Oliveira Rosa, Dunkan Frank Semple e Walber Henrique Martins (peças 172, p. 17; 173, p. 7; 199, p. 4; e 200, p. 4).

#### Análise:

10.3. De início, deve-se ressaltar que o recurso apresentado à peça 182 foi conhecido apenas em relação à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda., porquanto o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva teve apenas a rejeição de suas razões de justificativa no Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário.

10.4. Em relação ao argumento de que matéria semelhante a essa foi julgada por meio do Acórdão 6036/2015-TCU-2ª Câmara, sem atribuição de responsabilidade à Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues; deve-se salientar que não há direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência do TCU, devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria (Acórdão 8724/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro

BENJAMIN ZYMLER). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 2375/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, e 7465/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER.

10.5. Quanto à alegação da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues de que, à época dos fatos, não teria conhecimento dos Acórdãos 1801/2007-TCU-Plenário, 2104/2007-TCU-Plenário e 1154/2008-TCU-Plenário; tem-se que essa se revela infrutífera. Com efeito, tal desconhecimento (precedentes acerca da responsabilização de pareceristas) não possui qualquer correlação com o objeto de audiência dessa servidora. Em outras palavras, ainda que houvesse conhecimento desses precedentes jurisprudenciais, isso não mudaria o fato de haver fragilidades na análise técnica do órgão concedente.

10.6. No tocante à arguição das recorrentes de que a área técnica do MTur somente analisaria propostas de convênio, e não as aprovaria nem lhes daria encaminhamento; tem-se que essa não as socorre. Efetivamente, nos casos em que o parecer técnico ou jurídico, por dolo ou culpa, induzir o gestor à prática de irregularidades, a responsabilização deve recair não apenas sobre o gestor, mas também sobre o parecerista (Acórdão 442/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 7181/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 2860/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN; 2122/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 1866/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO; 463/2013-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO; e 591/2010-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ.

10.7. Nesse ponto, insta mencionar que a celebração de convênio, que tenha por objeto evento com data fixada, sem tempo hábil para a liberação dos recursos necessários à operacionalização do ajuste é irregularidade passível de multa ao parecerista técnico e ao signatário do convênio do órgão concedente, pois gera o repasse financeiro de forma extemporânea, que inviabiliza a execução da despesa em conformidade com as normas que regem a matéria, e coloca em risco o erário, na medida em que torna inexequível qualquer ação de controle concomitante à realização do objeto por parte do concedente (Acórdão 2233/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

10.8. Em relação ao argumento de que a avaliação técnica guardaria consonância com o parecer jurídico aprovador do convênio, cabe salientar que é cabível a responsabilização de funcionário que elabora parecer jurídico ou técnico, quando no parecer existirem posições frontalmente contrárias à lei ou tendenciosas. A existência de parecer do órgão jurídico respaldando decisão, não isenta a imputação de responsabilidade pelos fatos considerados irregulares (Acórdão 1154/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro UBIRATAN AGUIAR).

10.9. Quanto à manifestação de que a prestação de contas teria sido aprovada, tem-se que essa não merece acolhimento. Ora, em um primeiro momento, a prestação de contas do Convênio Siconv 702976/2009 foi aprovada em 2010, todavia as aludidas contas foram reanalisadas e reprovadas em 2013, conforme notas técnicas constantes à peça 1, p. 203-223; e 18, p. 35-41 e 45-48.

10.10. No que concerne à alegação de que as apresentações artísticas e *show* do cantor Alceu Valença e do Spok Frevo Orquestra teriam contribuído para atrair considerável quantitativo de visitantes na promoção do carnaval e da cultura pernambucana; tem-se que essa não socorre às recorrentes, porquanto não repercutem, em nada, as irregularidades pelas quais foram ouvidas em audiência e, posteriormente, multadas.

10.11. Em relação aos argumentos da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues acerca do público do evento em relação ao local de realização desse, não obstante a inexistência de elementos probatórios hábeis a evidenciar a ordem de aprovação do plano de trabalho por parte do então Secretário Nacional de Políticas de Turismo, verifica-se que esses revelam-se plausíveis. De fato, a natureza do evento (exposição) permite que o quantitativo de público visitante independa da alocação máxima simultânea do local, haja vista que podem ocorrer visitas em variados horários do dia. Assim, tal aspecto torna-se irrelevante no exame das fragilidades da análise técnica do concedente.

10.12. Quanto ao alegado pelas apelantes de que a área técnica do MTur teria adotado, para fins de celebração de convênio, medidas para compatibilidade do objeto da proposta do evento com as Diretrizes e qualificação jurídica, técnica e legislação vigente; tem-se que essas trouxeram elementos probatórios a demonstrar a adoção de providências em relação a cinco das seis recomendações sobre formalização de convênio que a Consultoria Jurídica do MTur apresentou por meio do Parecer/CONJUR/MTur/nº 055/2009, conforme sintetizado no quadro abaixo:

**Tabela 2 - Providências da área técnica quanto às recomendações da Conjur**

<b>Recomendação Conjur</b>	<b>Providências?</b>
Caracterização dos interesses recíprocos pelo proponente.	Sim, conforme se extrai da análise técnica (peça 104, p. 26-27)
Caracterização da relação do objeto proposto com as atividades do proponente.	Sim, conforme art. 1º, parágrafo único, do estatuto do IMDC (peças 23 e 27)
Verificação da capacidade operacional do proponente para executar o projeto proposto para convênio.	Sim, conforme declarações de funcionamento do IMDC (peças 104, p. 28-31; e 173, p. 9-12);
Manifestação expressa no Siconv, ou nos autos do processo, da respectiva autoridade da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo aprovando o Plano de Trabalho, que deve ter a justificativa para a celebração do instrumento, a descrição das ações e metas a serem executadas pelos convenientes, bem como todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou ação prevista, e a manifestação técnica	Não. Consta dos autos a aprovação do plano de trabalho pela Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues (peça 104, p. 27).
Exigência ao proponente de declaração de que seus dirigentes, bem assim seus respectivos companheiros, cônjuges e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o segundo grau, não se enquadram nas situações dispostas na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, art. 6º, inc. II, alíneas "a" e "b".	Sim, conforme documento à peça 104, p. 5.
Três declarações de funcionamento regular nos últimos três anos, emitidas no exercício de 2008 por três autoridades locais.	Sim, conforme documentos às peças 104, p. 28-31; e 173, p. 10-12);

10.13. Insta consignar, em relação à compatibilidade do objeto do convênio com os fins estatutários do IMDC, que, embora exista - na área de turismo - restrição de atividades no Estado de Minas Gerais, há que se ponderar que o estatuto prevê em seu art. 1º, parágrafo único, atuação nacional. Nesse caso, há uma contradição no próprio estatuto, de modo que, em homenagem ao princípio do *in dubio pro reo*, entende-se razoável a adoção do critério favorável às recorrentes.

10.14. No que concerne à questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), importa mencionar, que, na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º (Acórdão 2463/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS). Para fins de aplicação de sanções pelo TCU, deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público (Acórdão 11762/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER).

10.15. Quanto à natureza e a gravidade da infração, aponta-se, de plano, deve-se salientar que a responsabilização no âmbito do TCU não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave (Acórdão 1620/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS). Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdãos 1689/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, 2924/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, e 2391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN

ZYMLER).

10.16. *In casu*, verifica-se que a irregularidade cometida pelas responsáveis ora recorrentes (fragilidades na análise técnica do órgão concedente para fins de celebração de convênio) foi praticada com culpa, porém não grave a ponto de ensejar a aplicação de multa com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Efetivamente, a irregularidade foi praticada no advento de circunstâncias práticas de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a atuação dos agentes públicos, situação essa reconhecida por esta Corte de Contas no Acórdão 2064/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS, cujo excerto cabe trazer à baila:

A presente auditoria foi realizada pela Secex/PR (Fiscalis 500/2010) com o objetivo de verificar a regularidade das transferências voluntárias de recursos oriundos do Ministério do Turismo (MTur) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) a duas entidades sem fins lucrativos de Londrina/PR, o Instituto Internacional de Comunicação e Cultura - Origem e o Londrina Convention & Visitors Bureau – LCVB, cujos convênios tinham por objeto o patrocínio de eventos em municípios do norte paranaense. (...)

9. Vale lembrar que se trata aqui de convênios firmados em 2006, 2007, 2008 e 2009, período após o qual houve profunda evolução nos normativos regulamentadores e nas rotinas de trabalho atinentes à celebração, ao acompanhamento e à prestação de contas de avenças dessa natureza, e é nesse contexto que entendo devam ser analisadas as ocorrências aqui relatadas.

(...)

16. Além disso, também foi recorrente nos convênios em exame a assinatura dos instrumentos em datas muito próximas da data prevista para o início do evento, acarretando que o repasse de recursos federais acontecesse posteriormente à execução do objeto. A formalização de convênios às vésperas dos eventos, por óbvio, compromete o planejamento das ações e a execução do objeto.

17. Porém, embora não desejável, tal prática era bastante comum aos instrumentos firmados naquela época, tanto que em 2008 foi editada a Portaria Interministerial 127/2008 prevendo que, caso a Administração desse causa ao atraso nos repasses, ficaria obrigada a prorrogar “de ofício” a vigência do respectivo termo antes do seu término, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado (inciso VI, do art. 30, da Portaria Interministerial 127/2008, que, à época, atualizou dispositivo similar então previsto no inciso IV, do art. 7º, da IN/STN 1/1997) .

18. Vale acrescentar que o repasse de recursos federais para fins de ressarcimento de despesas já pagas, em decorrência da assinatura dos convênios em datas muito próximas às datas previstas para o evento, é atualmente regulamentada pela Portaria Interministerial 424/2016, arts. 27 e 52.

19. Tais como essas, as ocorrências imputadas nas audiências dos responsáveis constituem-se falhas sistêmicas que permeavam, nos anos de 2006 a 2010, com melhorias iniciando-se a partir de 2010, todo o processo de análise das propostas apresentadas, de acompanhamento da execução dos convênios e de exame das prestações de contas. Aliás, tais falhas não eram exclusivas do MTur, perpassavam todos os órgãos da Administração Pública Federal que realizavam transferências voluntárias. (Grifou-se).

10.17. Por derradeiro, entende-se que a empresa contratada não deve responder pela irregularidade objeto de citação. Com efeito, a Aliança Comunicação e Cultura Ltda. não possui a obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos públicos, o mesmo não pode ser dito em relação à entidade conveniente. Efetivamente, quando o débito decorre da não demonstração da correta aplicação dos recursos do convênio, e não de irregularidades na execução do contrato gerido pelo conveniente, não cabe imputar responsabilidade ao contratado, uma vez que, diferentemente do gestor, que possui o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, o contratado não é responsável pela prestação de contas (Acórdão 4423/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

10.18. Em face do exposto, propõe-se, não havendo nos autos comprovação de má-fé, propõe-se **acolher** a tese das recorrentes, para:

a) tornar insubsistentes as multas aplicadas às Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha mediante o item 9.7 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, e, com base no art. 281 do Regimento Interno do TCU, estender os efeitos do provimento do recurso dessas à Sra. Talita Costa Pires (CPF 001.187.001-03), haja vista que os fatos trazidos baseiam-se em circunstâncias objetivas;

b) excluir, apenas em relação à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda., o julgamento de contas e a condenação em débito impostos no item 9.5 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário;

c) tornar insubsistente a multa aplicada à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. mediante o item 9.6 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário; e

d) tornar insubsistente a sanção de inidoneidade aplicada à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. mediante o item 9.8 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, e, com base no art. 281 do Regimento Interno do TCU, estender os efeitos do provimento do recurso da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania, e às empresas Alto Impacto Entretenimento Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.

## 11. Ocorrência de boa-fé

11.1. A Sra. Tania Maria da Silva Penha argumenta que teria sempre agido dentro da legalidade no que tange aos seus atos administrativos (peças 173, p. 7; 199, p. 4; e 200, p. 4).

### Análise:

11.2. No que concerne à questão da boa-fé, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

11.3. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta da responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável em sua atuação na análise técnica para fins de celebração do convênio.

11.4. Em face do exposto, propõe-se **não acolher** a tese apresentada pela recorrente.

## 12. Ausência de má-fé

12.1. A Sra. Tania Maria da Silva Penha, a empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva alegam que não teriam agido de má-fé (peças 173, p. 7; 182, p. 11; 199, p. 4; e 200, p. 4).

### Análise:

12.2. Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.

12.3. Nesse sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência não restou sobejamente provada nos presentes autos, de modo que, no caso concreto (conforme exames dos itens 9 e 10), propõe-se **acolher** a tese das recorrentes.

## 13. Desproporcionalidade das sanções aplicadas à contratada

13.1. A empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva aduzem que as sanções a ela aplicadas seriam desproporcionais (peça 182, p. 11-12).

### Análise:

13.2. Tal item perdeu objeto, haja vista a análise realizada nos itens 9 e 10.

#### **14. Hipossuficiência da Sra. Tania Maria da Silva Penha**

14.1. A Sra. Tania Maria da Silva Penha argumentou que teria dificuldades financeiras para arcar com o pagamento da multa (peças 199, p. 4 e 9-11; e 200, p. 4 e 9-11).

##### Análise:

14.2. Tal item perdeu objeto, haja vista a análise realizada nos itens 9 e 10.

#### **CONCLUSÃO**

15. Das análises anteriores, conclui-se pelo **provimento** dos recursos das Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues, Tania Maria da Silva Penha, e da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda.; considerando-se que:

a) não ocorreu prescrição do dano ao erário com base no regime do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário e na Lei 9.873/1999, de modo que, partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos;

b) não houve cerceamento de defesa no âmbito desta TCE, devendo-se ressaltar que esta Corte de Contas orienta-se pelo princípio da verdade real, além de que a condenação em débito e a aplicação de multa com base no art. 57 da Lei 8.443/1992 decorreram de irregularidades havidas no Convênio Siconv 702976/2009 (tratado neste processo) e que foram objeto de audiência e citação;

c) não há nos autos elementos hábeis a comprovar a regularidade da execução física e financeira do evento “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro”;

d) insuficiência de indícios a trazer à superfície fraude na cotação de preço perpetrada no Convênio Siconv 702976/2009;

e) as fragilidades de análise técnica do órgão concedente foram praticadas no advento de circunstâncias práticas de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a atuação dos agentes públicos, situação essa reconhecida por esta Corte de Contas no Acórdão 2064/2017-TCU-Plenário, de modo que a pena de multa com base no art. 58, inciso II, se torna inadequada à luz da LINDB;

f) a empresa contratada não deve responder pela irregularidade objeto de citação, uma vez que, quando o débito decorre da não demonstração da correta aplicação dos recursos do convênio, e não de irregularidades na execução do contrato gerido pelo conveniente, não cabe imputar responsabilidade ao contratado, uma vez que, diferentemente do gestor, que possui o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, o contratado não é responsável pela prestação de contas;

g) a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor da Sra. Tania Maria da Silva Penha, fato não observado nos presentes autos; e

h) ausência de elementos suficientes a caracterizar a má-fé da contratada, haja vista a insuficiência de indícios a trazer à superfície fraude na cotação de preço perpetrada no Convênio Siconv 702976.

15.1. Com base na conclusão das alíneas “d”, “e”, “f” e “h” do item precedente, propõe-se o provimento dos recursos.

15.2. Por derradeiro, propõe-se a extensão dos efeitos do provimento do recurso das Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha à Sra. Talita Costa Pires, haja vista que os fatos trazidos baseiam-se em circunstâncias objetivas; bem como a extensão dos efeitos do provimento do recurso da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania, e às empresas Alto Impacto Entretenimento Ltda. e Marion

Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda..

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Ante todo o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pelas Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues, Tania Maria da Silva Penha, e pela empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva; contra o Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) **receber** o expediente apresentado pelo Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva como mera petição e negar recebimento do pleito, em razão do não cabimento de recurso contra decisão que rejeita as razões de justificativa;

b) **conhecer** dos recursos das Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha, e da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e, no mérito, **dar-lhes provimento**, para:

b.1) tornar insubsistentes as multas aplicadas às Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha mediante o item 9.7 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário;

b.2) estender, com fulcro no art. 281 do Regimento Interno do TCU, os efeitos do provimento dos recursos interpostos pelas Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha à Sra. Talita Costa Pires, haja vista que os fatos trazidos baseiam-se em circunstâncias objetivas;

b.3) excluir, apenas em relação à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda., o julgamento de contas e a condenação em débito impostos no item 9.5 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário;

b.4) tornar insubsistente a multa aplicada à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. mediante o item 9.6 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário;

b.5) tornar insubsistente a declaração de inidoneidade aplicada à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. mediante o item 9.8 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, e, com base no art. 281 do Regimento Interno do TCU, estender os efeitos do provimento do recurso da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania, e às empresas Alto Impacto Entretenimento Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.; e

c) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Ministério do Turismo, à Controladoria-Geral da União, às Procuradorias da República nos Estados de Minas Gerais e Pernambuco, e aos demais interessados.”

6. No seu parecer, o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o relatório.