

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 005.915/2014-7 [apenso: 015.136/2013-2]

Entidade: Ministério do Turismo (MTur).

Responsáveis: Rubens Portugal Bacellar (CPF 186.710.639-68); Simone Maria da Silva Salgado (CPF 284.959.421-00); Paulo Roberto de Lima Telles (CPF 810.921.480-00); Due Promoções e Eventos Ltda. (CNPJ 06.126.855/0001-40), anteriormente denominada Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda.; Luiz Cezar Ribeiro da Silva (CPF 602.351.361-15) e Gabrielle Calado Souza Bennet (CPF 809.564.751-91).

Interessados em sustentação oral: Simone Maria da Silva Salgado (CPF 284.959.421-00) e Rubens Portugal Bacellar (CPF 186.710.639-68) – peças 26 e 28.

Representação Legal: Valério Alvarenga Monteiro de Castro, OAB/DF 13.398, representando a empresa Due Promoções e Eventos Ltda. – peça 54; Edmo Thiago Oliveira da Silva (OAB/DF 45.262) e Gilvan Pereira Costa (OAB/DF 12.956-E), também representando a empresa Due Promoções e Eventos Ltda – peça 53; Isabela Torres de Medeiros (OAB/DF 26.036), representando Luiz Cezar Ribeiro da Silva – peça 34.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIGINADA DE CONVERSÃO DE REPRESENTAÇÃO EM DECORRÊNCIA DO ACÓRDÃO Nº 890/2014-TCU-2ª CÂMARA. IRREGULARIDADES DECORRENTES DA ADESÃO DO MINISTÉRIO DO TURISMO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. SUPERFATURAMENTO. CITAÇÃO REGULAR. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. ACATAMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM RESPONSÁVEL E REJEIÇÃO DOS DEMAIS. JULGAMENTO DAS CONTAS DE UM RESPONSÁVEL PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS DEMAIS. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex-Desenvolvimento), cujo encaminhamento teve a anuência de seu corpo diretivo (peças 44/46):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 890/2014-TCU-2ª Câmara (peça 4), em desfavor dos responsáveis em epígrafe, em razão da existência de possíveis irregularidades decorrentes da adesão do Ministério do Turismo (MTur) à ata de registro de preços formada por meio do Pregão Eletrônico SRP 15/2007. Esse procedimento havia sido promovido pelo Ministério das Cidades e vencido pela empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., cujo objeto consistia na ‘contratação de empresa especializada na prestação de serviços de organização de eventos, visando todas as atividades de operacionalização, execução e acompanhamento, que poderão ser realizados na cidade de Brasília/DF e em outros estados’.*

HISTÓRICO

2. *Em instrução inicial (peça 1), relatou-se a possível ocorrência de superfaturamento na execução do Contrato 1/2008, firmado entre o MTur e a empresa então denominada Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., em decorrência da adesão daquele ministério à ata de registro de preços do Pregão SRP 15/2007 do Ministério das Cidades.*

3. *Para a verificação do possível débito, foram confrontados os pagamentos realizados para seis eventos (vide tabela à peça 1, p. 3) durante a execução do Contrato 1/2008 com os preços médios praticados pela Administração Pública em 2007 (peça 13, p. 41-44 do TC 015.136/2013-2, apenso). A comparação demonstrou a ocorrência de superfaturamento de preços em todos os seis eventos analisados, totalizando um débito de R\$ 375.293,61 (vide tabela à peça 1, p. 10).*

4. *Em vista disso, apurou-se a responsabilidade solidária dos gestores do MTur, Sr. Rubens Portugal Bacellar, então Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, da Sra. Simone Maria da Silva Salgado, então Coordenadora-Geral de Recursos Logísticos, e do Sr. Paulo Roberto de Lima Telles, então Coordenador de Recursos Logísticos Substituto, em razão de terem adotado os atos administrativos que culminaram na adesão do MTur à ata de registro de preços decorrente do Pregão SRP 15/2007 (peça 1, p. 4). Também foi identificada a responsabilidade solidária da empresa Due Promoções e Eventos Ltda., atual denominação da Dialog, e dos sócios à época dos fatos, Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva e Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet (peça 1, p. 7-8). Assim, propôs-se, na instrução inicial, a citação solidária dos responsáveis mencionados pelo valor total do débito apurado.*

5. *Também sugeriu-se, na instrução inicial, a realização de audiência do Sr. Rubens Portugal Bacellar, por não realizar orçamentos ou pesquisa de preços, a fim de demonstrar a vantajosidade da prorrogação do Contrato 1/2008 (peça 1, p. 6) e da Sra. Simone Maria da Silva Salgado, pela ausência de projeto básico ou de detalhamento dos serviços a serem prestados pela contratada, prejudicando o controle e a transparência da execução contratual (peça 1, p. 6-7).*

6. *Por meio do Acórdão 890/2014-TCU-2ª Câmara, o Tribunal determinou a autuação das presentes contas e autorizou a realização das citações e audiências propostas na instrução inicial. Em cumprimento ao deliberado, foram promovidas as citações e audiências dos responsáveis mediante os Ofícios 229 a 234 e 358/2014-TCU/SecexDesen (peças 6 a 11 e 25). As manifestações dos responsáveis estão às peças 26 a 33 dos autos. Não foram recebidas alegações de defesas do Sr. Paulo Roberto de Lima Telles e da Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet, embora ambos tenham tomado ciência da citação (peças 14 e 15).*

EXAME TÉCNICO

7. *Em cumprimento ao Acórdão 890/2014-TCU-2ª Câmara, foram promovidas as citações e audiências dos responsáveis mediante os Ofícios 229 a 234 e 358/2014-TCU/SecexDesen (peças 6 a 11 e 25), as quais versaram sobre os seguintes fatos, conforme instrução à peça 1 dos autos:*

*Citação solidária, no valor original de R\$ 375.293,61, do Sr. Paulo Roberto de Lima Telles, Sra. Simone Maria da Silva Salgado, Sr. Rubens Portugal Bacellar, Due Promoções e Eventos Ltda., Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva e Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet, para que apresentem alegações de defesa pelo superfaturamento originado da adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico SRP 15/2007, promovido pelo Ministério das Cidades para aquisição de serviços da Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. (CNPJ 06.126.855/0001-40), que culminou na celebração do Contrato 1/2008 com esta empresa, com preços acima dos valores praticados pelo mercado, sendo os preços de referência estabelecidos conforme a média paga pela Administração Pública em outras licitações realizadas à época do Pregão 15/2007, aferida no TC 013.327/2009-1 e sintetizada nas tabelas comparativas constantes naqueles autos, em infringência ao art. 37, **caput**, da Constituição Federal, ao art. 2º, **caput**, da Lei 9.784/99, e ao art. 8º, **caput**, do Decreto 3.931/2001;*

Audiência do Sr. Rubens Portugal Bacellar, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, pela prorrogação do Contrato 1/2008, em 02/1/2009, sem que fossem realizados pelo MTur eventuais orçamentos ou pesquisa de preços, à época, a fim de demonstrar a vantajosidade do ato, conforme exige o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93; e

Audiência da Sra. Simone Maria da Silva Salgado, responsável pela fiscalização do Contrato 1/2008 e pela área responsável pela execução contratual, pela ausência de projeto básico ou de detalhamento dos serviços a serem prestados pela Dialog no âmbito dos eventos objetos dos Processos MTur 72000.003792/2008-41, 72000.005537/2008-32, 72000.005576/2008-30 e 72000.004189/2008-86, em prejuízo aos princípios do controle, da transparência e da eficiência.

8. *Em que pese o Sr. Paulo Roberto de Lima Telles e a Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet tenham tomado ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 14 e 15, os responsáveis optaram por não apresentar alegações de defesa e tampouco efetuaram o recolhimento do débito atualizado monetariamente.*

9. *No que tange à Sra. Gabrielle Bennet, a responsável também está sendo ouvida em citação em outra Tomada de Contas Especial sob responsabilidade de instrução desta Unidade Técnica, TC 005.910/2014-5. A referida TCE trata de possível ocorrência de superfaturamento na execução de contrato celebrado entre a então Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. e a Embratur, em vista da adesão daquela autarquia à ata de registro de preços decorrente do Pregão 15/2007 promovido pelo Ministério das Cidades. Trata-se, essencialmente, dos mesmos motivos pelos quais a responsável foi citada nestas contas; porém, sob a luz dos serviços decorrentes do contrato firmado com a Embratur.*

10. *Diferentemente destas contas, a Sra. Gabrielle Bennet apresentou alegações de defesa conjuntamente com outra responsável naqueles autos (TC 005.910/2014-5). Dessa forma, em respeito aos princípios da verdade material, do contraditório e da ampla defesa, foi juntada à peça 41 das presentes contas a defesa apresentada pela responsável no TC 005.910/2014-5 para que seja analisada. Deve-se ressaltar, contudo, que os argumentos apresentados serão aproveitados nesta oportunidade desde que se refiram a aspectos gerais pelos quais a responsável foi ouvida em citação, devendo os pormenores relativos ao contrato firmado com a Embratur serem analisados nas correspondentes contas.*

11. *Quanto ao Sr. Paulo Roberto de Lima Telles resta considerá-lo revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.*

12. *Os demais responsáveis citados e ouvidos em audiência nestas contas se manifestaram, conforme documentos acostados às peças 26 a 33 dos autos. Os argumentos apresentados serão sintetizados e analisados a seguir.*

Alegações de defesa apresentadas pela empresa Due Promoções e Eventos Ltda. (antiga Dialog) – peça 31

13. *No documento de alegações de defesa apresentado, a Due Promoções e Eventos Ltda. se refere à Embratur como entidade pública contratante, e não ao MTur. Presume-se que esse lapso se deve ao fato de a empresa também estar sendo responsabilizada por possível ocorrência de superfaturamento em outro processo de tomada de contas especial (TC 005.910/2014-5), em decorrência da adesão pela Embratur à mesma ata de registro de empresas a que aderiu o MTur e que motivou a instauração das presentes contas. Como os contratos celebrados pelos dois órgãos se deram com base na mesma ata, o equívoco não trará prejuízo para a defesa da responsável, cabendo desconsiderar as menções à Embratur, sem prejuízo de aproveitar o mérito da defesa quando for o caso.*

14. *A empresa alegou que não teriam ocorrido irregularidades na adesão à ata de registro de preços e que a Dialog seria uma das poucas empresas no mercado com expertise para a realização de eventos de grande porte. Acrescentou que a contratação de outras empresas poderia implicar em ato antieconômico, com probabilidade de realização de eventos sob má qualidade (peça 31, p. 5-6).*

15. *Segundo a responsável, seria imprópria a comparação de preços de contratações para eventos de menor complexidade com aqueles por ela realizados (peça 31, p. 8). Defendeu, ainda, que durante a vigência do contrato celebrado houve variação nos preços para necessidade de recomposição monetária tendo em vista o índice de inflação do período acumulado do IGP-M, a proximidade da data de realização de evento esportivo internacional e a sazonalidade característica do turismo (peça 31, p. 8-11). Colacionou também a variação positiva de custos para outros*

indicadores econômicos, tais como preços do barril de petróleo e das passagens aéreas (peça 31, p. 11-12).

16. Argumentou que o serviço de realização de eventos contemplaria uma multiplicidade de atividades e que seria simplista indicar superfaturamento com o cotejamento de itens unitários dos contratos administrativos celebrados com outros órgãos da Administração que podem realizar eventos de menor complexidade (peça 31, p. 13). Para a responsável, deveriam ser consideradas as diferenças de demandas estimadas e de especificidades nas contratações comparadas, bem como possíveis ganhos de escala (peça 31, p. 13). Ressaltou que o contrato firmado continha cláusula que asseguraria a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado e que as condições financeiras impostas seriam vantajosas à Administração (peça 31, p. 13-14).

17. A responsável informou que, embora este Tribunal ainda não tenha julgado em definitivo a Tomada de Contas Especial instaurada para apurar as possíveis irregularidades no contrato celebrado entre a então Dialog e o Ministério das Cidades (TCs 013.327/2009-1 e 022.310/2009-3), já teriam sido acolhidas justificativas apresentadas para algumas ocorrências inicialmente imputadas (peça 31, p. 14). Acrescentou que não caberia antecipar juízo condenatório com base em presunções ou circunstâncias que ainda não foram objetos de análise colegiada definitiva, e que como o pregão que originou a ata de registro de preços se tratou do tipo menor preço global, as posteriores adesões teriam sido atos econômicos vantajosos à Administração Pública (peça 31, p. 14-15).

18. Com base nesses argumentos, a empresa concluiu que a contratação teria sido regular, seguindo o regime do menor preço e sem a ocorrência de práticas de sobrepreço ou superfaturamento (peça 31, p. 15-17).

Análise

19. Não há comprovação acerca da informação de que poucas empresas detinham **expertise** para realizar os serviços demandados pelo MTur. Como se nota na instrução do TC 013.327/2009-1, quarenta empresas encaminharam propostas de preços no âmbito do Pregão Eletrônico 15/2007 realizado pelo Ministério das Cidades, o qual originou a ata de registro de preços a que aderiu o MTur (peça 113, p. 50 do TC 015.136/2013-2, apenso). Também se pode mencionar que, para a adesão à ata, o MTur efetuou pesquisa a três empresas do ramo situadas em Brasília/DF. Além disso, o certame previu o registro de preços para a realização de eventos em todo território nacional, o que ampliou consideravelmente o número de interessados e de empresas capacitadas para a realização dos serviços.

20. Os itens de serviços que poderiam ser demandados para a realização de eventos, listados no contrato firmado, não guardam grau de complexidade que leve à conclusão de que a Dialog seria a única empresa do ramo capacitada para fornecê-los (por exemplo, fornecimento de água, jantar, cadeiras, mesas, garçons, cerimonialista, entre outros). Mesmo se a então Dialog fosse a única empresa com **expertise** para a prestação dos serviços do porte demandado pelo certame, isso não justificaria a contratação com preços acima da média praticada no mercado para itens de serviços comumente prestados.

21. Sobre a tabela de preços médios praticados pela Administração (peça 113, p. 41-44 do TC 015.136/2013-2, apenso) e utilizada como elemento comparativo com os preços cobrados pela Dialog a fim de verificar a ocorrência de superfaturamento, cabe considerar que foi elaborada a partir de razoável quantidade de licitações realizadas no mesmo período e para o mesmo objeto, segundo consta da instrução do TC 013.327/2009-1 (peça 113, p. 62 do TC 015.136/2013-2, apenso): Contrato 50/2007, firmado entre o Tribunal de Contas da União e a empresa Premier Eventos Ltda.; Pregão Eletrônico 170/2007, conduzido pela Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Saúde, da qual restou vencedora a empresa Front Propaganda Ltda.; Contrato 110/2008, celebrado entre a Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça e a empresa Front Propaganda Ltda.; e Pregão 12/2007 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

22. Tanto os certames pesquisados naquela oportunidade quanto o Pregão 15/2007, que originou a ata de registro de preços a qual aderiu o MTur, não indicaram o porte dos eventos a serem

realizados. Essas contratações tinham por objeto a prestação de serviços de organização de eventos e previam a possibilidade de que fossem realizados em todo o território nacional. Também fixaram que as propostas de preços contemplassem diversos itens de serviço comumente necessários à realização de eventos, a exemplo daqueles relacionados na tabela constante do Contrato 1/2008 firmado entre o MTur e a Dialog (peça 7, p. 2-13 do TC 015.136/2013-2, apenso). Nos contratos decorrentes desses certames, poderia ser demandada a realização de eventos simples e/ou complexos. Não de outro modo, a própria execução dos serviços do Contrato 1/2008, celebrado entre o MTur e a Dialog, demonstra que foram realizados eventos simples e complexos, refletidos nos custos de realização, e sempre com os mesmos preços unitários, independentemente da demanda atendida (R\$ 756,57 para a Reunião de Cooperação Técnica e R\$ 429.978,94 para a Campanha Publicitária 'Viagem para toda a vida' – peças 37 e 92 do TC 015.136/2013-2, apenso).

23. Logo, os preços unitários constantes da ata de registro de preços decorrente do Pregão 15/2007 e das demais licitações realizadas pela Administração Pública, utilizadas como parâmetro para a verificação do superfaturamento, foram fixados para eventos de qualquer porte. As empresas participantes desses certames provavelmente consideraram essa possibilidade para a formulação de suas propostas. Em razão disso, não procede a alegação da Due Promoções e Eventos Ltda. de que a complexidade dos eventos ou diferenças de demandas nos contratos decorrentes dessas licitações deveriam ser considerados para fins de comparação entre os preços.

24. Ao contrário do que alegou a empresa responsável, a cláusula contratual 6.6 não garantia que os preços praticados estavam compatíveis com os de mercado, mas obrigava a contratante, no caso o MTur, a assegurar a vantajosidade na execução contratual (peça 7, p. 16 do TC 015.136/2013-2, apenso). Como observado no cotejamento entre os preços do Contrato 1/2008 com a média dos praticados pela Administração Pública, ficou evidente que a vantajosidade não foi observada, dada a ocorrência de superfaturamento.

25. Ademais, como já mencionado em instrução destes autos (peça 1, p. 2-3), ocorreram outras irregularidades além do superfaturamento detectado na execução do Contrato 1/2008, e que foram analisadas no Processo Administrativo MTur 72030.000393/2010-95: cobrança de valores diversos aos consignados no contrato; divergência no método de aferimento dos serviços de montagem e desmontagem de estandes e pisos; e cobrança por itens de serviço não previstos no contrato. O referido processo concluiu pela necessidade de devolução pela Dialog do total de R\$ 81.549,92, atualizado monetariamente. Logo, não pode a empresa alegar que a execução do Contrato 1/2008 foi vantajosa para o MTur.

26. A empresa não apontou quais teriam sido as justificativas acolhidas em outros processos em tramitação neste Tribunal. Além disso, como a própria responsável admitiu, ainda não há apreciação definitiva nesses processos. Destarte, não há indicação pela responsável de qualquer correlação entre eventuais justificativas acolhidas em outros processos com as irregularidades atribuídas nestas contas.

27. Diferentemente do que alega, não se está antecipando juízo condenatório nesta etapa de instrução processual. A possível condenação ou não da empresa responsável somente compete ao colegiado que porventura julgar as presentes contas.

28. Com relação ao argumento de que houve variações de preços e indicadores, sejam aqueles aferidos por meio de índices de preços gerais ou mesmo por sazonalidades, cumpre observar que poderia a contratada solicitar o reajuste dos preços após o interregno de 1 ano da data da apresentação da proposta, a qual ocorreu em 9/8/2007, no âmbito do Pregão 15/2007, conduzido pelo Ministério das Cidades (peça 29, p. 45-48).

29. Tendo-se ainda em conta que o Contrato 1/2008 foi firmado com o MTur em 2/1/2008 (peça 7 do TC 015.136/2013-2, apenso), poderia a empresa solicitar o reajuste a partir de 9/8/2008, no caso de comprovada variação nos preços contratados e em razão do impacto nos custos arcados para a execução dos serviços.

30. Contudo, durante toda a vigência (2/1/2008 a 2/1/2010), não houve reajuste de preços do Contrato 1/2008 firmado entre a Dialog e o MTur. O único termo aditivo ao contrato, firmado em 2/1/2009, tratou essencialmente da prorrogação da vigência por mais um ano (peça 8 do TC 015.136/2013-2, apenso).

31. Além disso, no Contrato 1/2008 não foram previstos critérios de reajustamento de preços e, tampouco, definição acerca do índice a ser adotado, o que contraria o art. 55, III, da Lei 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 2.655/2009-TCU-Plenário, 3.046/2009-TCU-Plenário e 73/2010-TCU-Plenário).

32. Se a variação de preços, seja devida a necessidade de recomposição monetária ou a sazonalidades, tivesse de fato impactado os custos a ponto de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro da execução contratual, deveria a empresa solicitar ao MTur o reajuste à época. Uma vez que a empresa deixou de exercer seu direito à repactuação dos preços, inclusive quando da prorrogação da vigência do contrato, ocorreu o instituto da preclusão lógica (Acórdãos 1.827/2008-TCU-Plenário e 1.828/2008-TCU-Plenário). Logo, não pode prosperar como argumento, para fins de defesa do débito apontado, uma atualização nos preços à qual a própria responsável assentiu como desnecessária quando da prestação dos serviços.

33. Ante ao exposto, a Due Promoções e Eventos Ltda., nova denominação da Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., não trouxe elementos capazes de elidir a prática de superfaturamento observada na execução do Contrato 1/2008 firmado com o MTur. Diante da ausência de elementos nos autos que permitam reconhecer a boa-fé da empresa responsável propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas e condená-la ao recolhimento do débito.

Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva (peça 32)

34. Por meio de sua representante legal, o responsável, sócio da empresa Dialog, quando da ocorrência dos fatos questionados nestas contas, aduziu que a decisão de aderir ou não à ata de registro de preços teria sido tomada pelos gestores do MTur com base nas condições de exequibilidade e preço (peça 32, p. 3). Acrescentou que a qualidade e eficácia da execução do contrato seria comprometida com a contratação por preços menores que os praticados no mercado e que a Dialog não poderia ser condenada ao pagamento de valores, dado que os preços praticados nas contratações teriam sido consonantes com as propostas apresentadas (peça 32, p. 4).

35. Segundo o responsável, não haveria fundamento fático ou jurídico para a desconstituição da personalidade jurídica de forma retroativa e que tal instituto somente poderia ser aplicado por autoridade judiciária, conforme previsto no art. 50 do Código Civil (peça 32, p. 4-5). Alegou que não haveria prova ou indício de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, e que o fato de ter havido alteração no quadro societário não seria suficiente para a desconsideração da personalidade jurídica para atingir ex-sócios, sem que antes houvesse medida percuciente contra a empresa supostamente devedora e seus atuais sócios (peça 32, p. 5). Relatou que teria saído do quadro societário da empresa devido a desavenças com os demais sócios e para a busca de realização profissional e pessoal (peça 32, p. 5).

36. Por fim, aduziu ainda que, por ter se retirado do quadro societário da Dialog há mais de dois anos, estaria amparado pelo art. 1.003, parágrafo único, do Código Civil, que o exoneraria de qualquer responsabilidade por eventuais obrigações imputadas à empresa (peça 32, p. 6).

Análise

37. O responsável procurou eximir-se da condenação por débito alegando, basicamente, que não haveria elementos para a desconsideração da personalidade jurídica da Dialog. Assim, não trouxe argumentos contestadores à prática de superfaturamento ou que desabonassem a validade dos preços médios praticados pela Administração Pública utilizados para fins de comparação com os preços cobrados pela Dialog no contrato firmado com o MTur.

38. O fato de a decisão pela adesão à ata ter sido do MTur e de que os preços inferiores aos praticados comprometeriam a execução dos serviços não são capazes de afastar o superfaturamento

evidenciado na instrução anterior destes autos (peça 1). Tampouco elide a irregularidade a empresa ter praticado os mesmos preços constantes da proposta apresentada ao pregão que originou a ata.

39. Sobre o instituto da desconstituição da personalidade jurídica, trata-se de medida de exceção, haja vista que a existência da personalidade jurídica se justifica pela segurança advinda da separação patrimonial entre a empresa e as pessoas que a constituem, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento econômico. Todavia, a desconstituição se faz necessária quando essa segurança é utilizada de forma indevida, pois não pode servir de guarida à prática de abusos de direito, fraudes, ilegalidades e como escusa ao ressarcimento por danos causados.

40. Como já analisado em instrução destes autos (peça 1, p. 7-8), os pressupostos para a desconstituição da personalidade jurídica da então Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., da qual o responsável era sócio-administrador, se fazem presentes: houve prática de jogo de planilha no Pregão 15/2007, que resultou na ata de registro de preços a que aderiu o MTur, evidenciando o propósito de enganar a Administração Pública; a atuação dos sócios da então Dialog incorreu no crime previsto no art. 96, inciso V, da Lei 8.666/93; os sócios-administradores se retiraram do quadro societário da empresa que, inclusive, alterou sua denominação para Due Promoções e Eventos Ltda., indicando que a ocorrência verificada no âmbito do Contrato 1/2008 visava ao proveito pessoal daqueles administradores.

41. A ata de registro de preços vencida pela então Dialog foi objeto de Representação do Ministério Público junto ao TCU no TC 013.327/2009-1, datada de 9/6/2009. Em vista das irregularidades aventadas pelo **parquet**, foram realizadas, no âmbito daquele TC, diligências ao Ministério das Cidades (peça 3, p. 22-23 e 30-32 do TC 013.327/2009-1), entidade promotora do Pregão 15/2007, e audiência de gestores daquele ministério acerca de possíveis irregularidades cometidas na condução do certame (peça 5, p. 72-72 do TC 013.327/2009-1). Tais fatos ocorreram em 22/6/2009, 14/8/2009 e 2/3/2010.

42. Embora a então Dialog ou seus sócios-administradores não tivessem sido ainda instados a se pronunciar naqueles autos, é de se supor que já detinham o conhecimento de ações deste Tribunal para a apuração de possíveis irregularidades no certame vencido pela empresa. Não de outro modo, o Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva deixou o quadro societário da Dialog em 17/6/2010 (peça 42), ou seja, no decorrer das investigações realizadas por este Tribunal.

43. Ressalte-se, que apesar de ter alegado que se retirou do quadro societário da Dialog para fins de realização pessoal e profissional, o responsável ainda atua na execução de serviços correlatos aos desempenhados pela antiga empresa, qual seja, eventos, haja vista que constituiu nova sociedade, denominada Knon Tecnologia, Sonorização e Eventos Ltda. (peça 42).

44. Não assiste razão ao responsável quando alegou que a desconsideração da personalidade jurídica somente poderia ser aplicada por autoridade judiciária. Acerca da matéria, a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 83/2000, 182/2000, 189/2001, 463/2003, 195/2004, 143/2006, 873/2007, 2.151/2008, 791/2009, 1.925/2012, todos do Plenário) já se consolidou no sentido de adotar o mencionado instituto para alcançar administradores ou sócios de entidades privadas responsáveis pela prática de atos ilegais geradores de prejuízo à Administração Pública quando a atuação ilícita deles fica demonstrada nos autos, como é o presente caso. Além disso, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar Recurso Ordinário no MS 15.166-BA (2002/0094265-7), decidiu, **in verbis**:

A Administração Pública pode, em observância ao princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultado ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular.

45. Ressalte-se, ainda, que o alcance da pessoa dos sócios, em decorrência da desconsideração da personalidade jurídica, prescinde das formalidades exigidas pelo art. 50 do Código Civil, pois depender de autorização judicial para alcançar aqueles que efetivamente lesam o erário não se coaduna com o ordenamento jurídico vigente em que prepondera o princípio da independência das instâncias, de que se vale o TCU quando do exercício de suas competências constitucionais (Acórdãos 1.925/2012-TCU-Plenário e 2.730/2014-TCU-Plenário).

46. Ademais, não pode o Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva eximir-se de suas obrigações com o erário em função do parágrafo único do art. 1.003 do Código Civil. Tal artigo dispõe que o cedente somente permanece solidariamente responsável com o cessionário pelo prazo de 2 anos, a contar da averbação do contrato social no órgão competente, pelas obrigações que tinha como sócio.

47. Diversos precedentes, especialmente em se tratando de questões trabalhistas, têm reconhecido a inaplicabilidade do art. 1.003 do Código Civil nos casos aplicáveis de desconstituição da personalidade jurídica (TRT-20, Agravo de Petição 136000520055200011 SE 0013600-05.2005.5.20.0011; TRT-7, Agravo de Petição 1419003820075070023 CE 0141900-3820075070023; TRT-2, Agravo de Petição 2532002319985020 SP 02532002319985020067).

48. Adicionalmente, o TCU adota a tese de que a pretensão de ressarcimento por prejuízos causados ao erário é imprescritível (Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário). Também o STF já firmou entendimento no afastamento da aplicação dos prazos prescricionais nas ações de ressarcimento ao erário (MS 26.210 e MS 27.309/STF).

49. Portanto, como não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável e, como não prosperam os argumentos trazidos em suas alegações de defesa, sugere-se a rejeição destas e o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva. Alegações de defesa apresentadas pela Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet no TC 005.910/2014-5 (peça 41)

50. Conforme visto anteriormente (item 10 desta instrução), a defesa da responsável apresentada no TC 005.910/2014-5 será aproveitada em respeito aos princípios da verdade material, da ampla defesa e do contraditório.

51. A responsável argumentou que sua participação como sócia na Dialog não teria sido para a obtenção de proveito pessoal, a participação em procedimentos licitatórios ou para fraudar a Fazenda Pública, dado que já desempenhava atividade profissional na área de eventos à época de constituição da empresa (peça 41, p. 2-3). Acrescentou que a transferência da sociedade teria ocorrido sob operação comercial regular (peça 41, p. 3).

52. Defendeu que não existiria comprovação de que os atuais sócios da Dialog estariam impossibilitados de arcar com eventuais dívidas da pessoa jurídica e de que, portanto, a desconsideração sumária da personalidade jurídica não possuiria respaldo legal, em vista do art. 1.024 do Código Civil, segundo o qual os bens particulares não podem ser executados por dívidas da sociedade, senão depois de executados os bens sociais (peça 41, p. 3).

53. Alegou, ainda, que por ter cedido as cotas que detinha na Dialog há mais de dois anos, a responsável estaria sob o amparo do previsto no art. 1.003, parágrafo único, do Código Civil, que dispõe que o cedente responde solidariamente com o cessionário, perante a sociedade e terceiros, pelas obrigações que tinha como sócio, até dois anos depois de averbada a modificação do contrato (peça 41, p. 3-4). Como suporte a esse argumento, colacionou excerto do Acórdão 648304, prolatado pelo TJDF no processo 20120020242162AGI, 5ª Turma Cível (peça 41, p. 4-5).

54. Por fim, a responsável alegou que não seria aceitável comparar os preços praticados pela Dialog com os preços médios praticados pela Administração Pública em razão de diferenças nas demandas de infraestrutura física e logística dos eventos realizados, fator temporal e quantitativos relativos ao ganho de escala (peça 41, p. 5-6).

Análise

55. Apesar do alegado pela Sra. Gabrielle Bennet, estão presentes os pressupostos para a desconstituição da personalidade jurídica da então Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., da qual a responsável era sócio-administradora, como já defendido em instrução anterior nestes autos (peça 1, p. 7-8): houve prática de jogo de planilha no Pregão 15/2007, que resultou na ata de registro de preços a que aderiu o MTur, evidenciando o propósito de enganar a Administração Pública; a atuação dos sócios da então Dialog incorreu no crime previsto no art. 96, inciso V, da Lei 8.666/93; os sócios-administradores se retiraram do quadro societário da empresa que, inclusive, alterou sua

denominação para *Due Promoções e Eventos Ltda.*, indicando que a ocorrência verificada no âmbito do Contrato 1/2008 visou ao proveito pessoal daqueles administradores.

56. Assim, como verificado no caso do ex-sócio da Dialog, Sr. Luiz Cesar Ribeiro, a Sra. Gabrielle Bennet deixou a sociedade da empresa no curso de apuração de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 15/2007, promovido pelo Ministério das Cidades, efetuada por este Tribunal na Representação objeto do TC 013.327/2009-1. No caso específico da Sra. Gabrielle Bennet, a responsável deixou a sociedade em 19/1/2012 (peça 43) quando já tinha sido aventada proposta, naqueles autos, de conversão em Tomada de Contas Especial e citação de responsáveis (peça 2, p. 14-30 do TC 013.327/2009-1). É de se supor que a responsável já detinha o conhecimento de ações deste Tribunal para a apuração de possíveis irregularidades no certame vencido pela empresa.

57. As proteções conferidas pelos arts. 1.003 e 1.024 do Código Civil não são absolutas, especialmente em razão da prática de atos ilícitos, abusos ou confusão patrimonial, ou seja, quando presentes requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica. Logo, não pode a responsável procurar guarida nos mencionados dispositivos para se eximir do ressarcimento pelos danos causados ao erário. O julgado, mencionado pela responsável em suas alegações, entendeu aplicável a regra do art. 1.003 do Código Civil justamente por não vislumbrar, no caso em concreto, a desconstituição da personalidade jurídica.

58. Ademais, o TCU adota a tese de que a pretensão de ressarcimento por prejuízos causados ao erário é imprescritível (Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário). Também o STF já firmou entendimento no afastamento da aplicação dos prazos prescricionais nas ações de ressarcimento ao erário (MS 26.210 e MS 27.309/STF).

59. Também não deve prosperar o argumento da responsável de que as diferenças observadas nos preços seriam devido a divergências no porte dos eventos, a aspectos sazonais ou ganhos de escala. Tanto no Pregão 15/2007 do Ministério das Cidades, do qual a Dialog foi vencedora, quanto nos demais certames utilizados para fins de cálculo do preço médio praticado pela Administração Pública, não tiveram por objeto a realização de eventos para determinado porte, podendo ser demandados eventos de diferentes complexidades, em diversas épocas e para todo o território nacional. Corroborava essa conclusão o fato de os preços unitários praticados pela Dialog, no âmbito do Contrato 1/2008 firmado com o MTur, serem os mesmos, independentemente do porte do evento, da época ou da quantidade a ser atendida (por exemplo, foram realizados eventos que custaram de R\$ 756,57 para a 'Reunião de Cooperação Técnica', a R\$ 429.978,94 para a Campanha Publicitária 'Viagem para toda a vida' – peças 37 e 92 do TC 015.136/2013-2, apenso).

60. Em conclusão, por não prosperarem os argumentos apresentados e como não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, propõe-se a rejeição das alegações de defesa e o julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Gabrielle Bennet. Alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rubens Portugal Bacellar (peças 26 e 27)

61. No que concerne à citação realizada, o Sr. Rubens Bacellar discorreu, inicialmente, sobre as vantagens e incentivos à utilização do Sistema de Registro de Preços (peça 26, p. 2-4). Alegou que o pedido de adesão teria ocorrido apenas três meses e meio após a ata de registro de preços e que, portanto, os preços seriam os mais vantajosos encontrados no DF e nas demais regiões (peça 26, p. 4).

62. Defendeu que o ato praticado se deu com apoio na juntada dos documentos necessários e após o atendimento de todas as formalidades e requisitos legais, mencionando, nesse intuito, que a ata de registro de preços era recente e que a vantajosidade na adesão teria sido demonstrada mediante consulta a três empresas do ramo (peça 26, p. 4-5).

63. O responsável argumentou que o ato de aprovação não compartilharia ou transferiria responsabilidades e que este Tribunal já considerou que o ato homologatório de uma licitação não obrigaria o administrador a auditar todo o processo, conforme voto do Acórdão 1.782/2010-TCU-Plenário (peça 26, p. 5-6). Assim, defendeu que não poderia ser responsabilizado por prática de ato

consubstanciado em pareceres técnicos, que não seria crível analisar com minúcias as informações prestadas pela área técnica e que teria solicitado análise e parecer da consultoria jurídica (peça 26, p. 6-8). Alegou, ainda, a ausência de nexo de causalidade entre a conduta e o fato ilícito apontado (peça 26, p. 7-8).

64. Acrescentou que as instruções técnicas anteriores não teriam vislumbrado irregularidade nas pesquisas de preços formuladas à época pelo MTur e que os responsáveis não poderiam prever que seriam apontadas irregularidades nos preços após o decurso de cinco anos da contratação (peça 26, p. 9).

65. Acerca da audiência realizada, o Sr. Rubens Bacellar alegou que a área técnica responsável no MTur teria observado todos os procedimentos concernentes à prorrogação contratual, tais como a elaboração de memorandos, ofícios consultando a contratada sobre o interesse da renovação, a elaboração de pesquisas de preços e a concordância da Consultoria Jurídica do Ministério (peça 26, p. 9-10).

66. Alegou, ainda, que precedente do TCU (Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário) dispensaria, em tese, a pesquisa de preços no caso de prorrogação contratual para serviços continuados, como seria o caso de realização de eventos, dado que o custo que compõe esses serviços varia, em grande medida, a parâmetros bem definidos, tornando a realização de nova pesquisa de mercado custosa e burocrática (peça 26, p. 10).

Análise

67. O fato de o MTur ter aderido à ata de registro de preços pouco tempo após o início de sua vigência não significa que os preços à época seriam os mais vantajosos. Ainda que tenha sido curto esse interregno, a verificação da vantajosidade na adesão é uma exigência legal, vez que era prevista no art. 8º do Decreto 3.931/2001, vigente à época. Como visto, o cotejo com os preços médios praticados pela Administração Pública, obtido de outros certames realizados, demonstrou que a ata a qual aderiu o MTur continha preços acima dos de mercado para diversos itens de serviço, resultando no superfaturamento ora questionado.

68. Tampouco pode o responsável se escusar com o argumento de que não poderia prever que o superfaturamento seria detectado anos após a execução contratual. Ora, deve o administrador público atuar com zelo no momento da prática de seus atos e o fato de irregularidades serem detectadas alguns anos após não pode servir como justificativa para o afastamento da culpa.

69. Com relação às pesquisas de preços efetuadas pelo MTur para fins de adesão à ata de registro de preços, embora a instrução anterior tenha concluído não haver grau de certeza para afirmar que houve fraude na elaboração dessas pesquisas, relatou-se a existência de indícios de montagem (peça 1, p. 6). Diferentemente da interpretação que pretende dar o responsável, a análise técnica não afirmou que as pesquisas foram regulares (peça 1, p. 4, do TC 015.136/2013-2, apenso).

70. Apesar dessas considerações, cabe ponderar a conduta do responsável em virtude das atribuições regimentais do cargo por ele exercido à época. O Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração detinha competências de planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades de organização e modernização administrativa no MTur. A análise e instrução dos procedimentos licitatórios realizados no ministério era competência da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRL). Assim, cabia ao responsável a supervisão dos atos realizados pela CGRL, materializada no caso em análise, na autorização da adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão 15/2007 realizado pelo Ministério das Cidades.

71. Como se verifica nos documentos constantes dos autos, a instrução processual no MTur para a adesão à ata de registro de preços foi conduzida pela CGRL: demonstração de interesse e solicitação da concordância pelo Ministério das Cidades para a adesão do MTur (peça 26, p. 15-17); realização de pesquisas de preços para fins de adesão (peça 26, p. 215-217); e elaboração de documento circunstanciado contendo justificativa e solicitação para a adesão (peça 27, p. 92-93).

72. A supervisão que se requer do cargo que exercia se consubstancia na verificação do cumprimento de todas as condições legais e administrativas necessárias à prática do ato pretendido

sem exigir, contudo, que o responsável adentrasse nas minúcias das ações realizadas pelos subordinados. Assim, foi apoiado nos pareceres e ações providenciados pela área competente (CGRL) que o responsável autorizou a contratação solicitada (peça 27, p. 92-93). Embora não se admita a presunção de veracidade absoluta de pareceres técnicos, verifica-se, no caso em apreço, que não houve atos de gestão que permitissem concluir que o responsável concorreu para a ocorrência do dano. Portanto, propõe-se o acolhimento parcial das alegações de defesa apresentadas.

73. *No que concerne à audiência realizada, o Sr. Rubens Bacellar trouxe, em suas razões de justificativa, documentos que não haviam sido encaminhados anteriormente pelo MTur nas diligências efetuadas no TC 015.136/2013-2 (Representação, apenso) e no TC 045.690/2012-0 (processo administrativo de produção de conhecimento que resultou na Representação apensa aos autos). Entre os documentos trazidos, os quais pertencem ao processo administrativo no MTur que cuidou da adesão à ata de registro de preços, constam: memorandos elaborados pela CGRL demonstrando interesse na prorrogação da vigência do Contrato 1/2008 (peça 27, p. 142-143); pesquisas de preços efetuadas junto às empresas Medley Produção de Eventos Artísticos e Culturais Ltda. (peça 27, p. 155-175), Class Club Turismo e Representações Ltda. (peça 27, p. 176-193) e Raido Produções (peça 27, p. 194-211); justificativa à prorrogação contratual elaborada pela CGRL com o quadro comparativo dos preços pesquisados (peça 27, p. 225-227).*

74. *Portanto, sem entrar no mérito da fidedignidade das pesquisas e comparativo efetuados, os documentos trazidos pelo responsável afastam a irregularidade aventada, qual seja, a de que teria prorrogado a execução do Contrato 1/2008 sem que tivessem sido realizados pelo MTur eventuais orçamentos ou pesquisa de preços a fim de demonstrar a vantajosidade do ato. Assim, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa apresentadas.*

75. *Tendo em vista as análises de citação e audiência empreendidas, sugere-se que as contas do Sr. Rubens Bacellar sejam julgadas regulares com ressalva. Alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pela Sra. Simone Maria da Silva Salgado (peças 28-30)*

76. *Sobre a citação realizada, a responsável alegou que o ato praticado teria se balizado em documentação entregue pelo então Coordenador de Recursos Logísticos, Sr. Paulo Roberto de Lima Telles, a qual preencheria todos os requisitos legais e indispensáveis à adesão da ata de registro de preços, entre eles, a realização de pesquisa de preços e a demonstração da necessidade da contratação (peça 28, p. 2-4). Defendeu que a adesão ocorreu após três meses e meio da ata de registro e que, por essa razão, os preços seriam os mais vantajosos encontrados no DF e demais regiões (peça 28, p. 4).*

77. *Ressaltou que os procedimentos adotados no MTur foram condizentes com jurisprudência do TCU (Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário e 2.557/2010-TCU-2ª Câmara), especialmente no que trata da necessidade de justificativa da contratação e da realização de pesquisa de preços para a adesão a atas de registro de preços (peça 28, p. 4-5). Assim, a responsável argumentou que não teria como falar em prejuízo advindo do ato por ela praticado, pois teria se dado com apoio no cumprimento de todas as formalidades legais (peça 28, p. 5).*

78. *A Sra. Simone Salgado alegou que a representação do MP/TCU que questionou o Pregão Eletrônico para Registro de Preços 15/2007, realizado pelo Ministério das Cidades e que teve por vencedora a Dialog, teria constatado, inclusive, a inexecuibilidade de preços incluídos na proposta e que, portanto, os preços contratados seriam à época os mais baixos na região (peça 28, p. 6). Acrescentou que não poderia vislumbrar à época que a licitação realizada pelo Ministério das Cidades seria questionada por irregularidades e que se essas existiram, o MTur não teria concorrido para tanto (peça 28, p. 7).*

79. *A responsável argumentou que o ato de aprovação não compartilharia ou transferiria responsabilidades e que este Tribunal já considerou que o ato homologatório de uma licitação não obrigaria o administrador a auditar todo o processo, conforme voto do Acórdão 1.782/2010-TCU-Plenário (peça 28, p. 8-9). Assim, defendeu que não poderia ser responsabilizada por prática de ato*

consubstanciado em pareceres técnicos e que não seria crível analisar com minúcias as informações prestadas pela área técnica (peça 28, p. 10). Alegou, ainda, a ausência de nexo de causalidade entre a conduta e o fato ilícito apontado (peça 26, p. 10-11).

80. Acrescentou que as instruções técnicas anteriores não teriam vislumbrado irregularidade nas pesquisas de preços formuladas à época pelo MTur (peça 28, p. 12).

81. No que se refere à audiência realizada, a Sra. Simone Salgado refutou a existência de irregularidade alegando que bastaria efetuar as demandas dos materiais e serviços e que a forma e o prazo para tanto já estariam definidas no edital de origem, não podendo o MTur fazer alterações sob pena de violação ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório (peça 28, p. 12).

82. Ao mencionar a Lei 8.666/93, doutrina e jurisprudências do TCU (Acórdão 313/2004-TCU-Plenário), acrescentou que projeto básico somente seria exigível nos casos de obras e serviços de engenharia, não sendo obrigatório para a contratação de serviços comuns como os de eventos (peça 28, p. 12-16). Para a responsável, bastaria o MTur demandar o serviço, sem necessidade de elaboração de projetos básicos, e que eventual ausência de detalhamento nos quatro processos demandados à contratada não configuraria impropriedade (peça 28, p. 16). Por fim, defendeu que os processos elencados se referiam a basicamente apoio logístico, sem complexidade, e para eventos de curta duração (peça 28, p. 16).

Análise

83. Como a responsável trouxe argumentos semelhantes ao Sr. Rubens Bacellar, cabe repisar trechos da análise anteriormente emitida. O fato de o MTur ter aderido à ata de registro de preços pouco tempo após o início de sua vigência não significa que os preços à época seriam os mais vantajosos. Ainda que tenha sido curto esse interregno, a verificação da vantajosidade na adesão é uma exigência legal, vez que era prevista no art. 8º do Decreto 3.931/2001, vigente à época. Como visto, o cotejo com os preços médios praticados pela Administração Pública, obtido de outros certames realizados, demonstrou que a ata a qual aderiu o MTur continha preços acima dos de mercado para diversos itens de serviço, resultando no superfaturamento ora questionado.

84. Tampouco pode a responsável se escusar com o argumento de que não poderia prever que o superfaturamento seria detectado anos após a execução contratual. Ora, deve o administrador público atuar com zelo no momento da prática de seus atos e o fato de irregularidades serem detectadas alguns anos após não pode servir como justificativa para o afastamento da culpa.

85. Com relação às pesquisas de preços efetuadas pelo MTur para fins de adesão à ata de registro de preços, embora a instrução anterior tenha concluído não haver grau de certeza para afirmar que houve fraude na elaboração dessas pesquisas, relatou-se a existência de indícios de montagem (peça 1, p. 6). Diferentemente da interpretação que pretende dar a responsável, a análise técnica não afirmou que as pesquisas foram regulares.

86. De fato, a Representação do MP/TCU que questionou o Pregão 15/2007 realizado pelo Ministério das Cidades, no âmbito do TC 013.327/2009-1, mencionou como possível irregularidade a inexecuibilidade dos preços incluídos na proposta da Dialog. Porém, como apurado naqueles autos e relatado no Acórdão 2.764/2012-TCU-Plenário, detectou-se que o orçamento estimativo para a licitação estava inflado e que foi escolhido como critério da melhor proposta a menor soma dos custos unitários. Isso teria permitido que a Dialog, vencedora do certame, ofertasse preços próximos dos praticados pelas demais licitantes ou até superiores, para os itens comumente solicitados em eventos, e preços manifestamente inexequíveis em outros itens demandados, configurando 'jogo de planilha'. Como resultado, o contrato continha itens com preços consideravelmente acima dos valores de mercado, o que ficou evidenciado na comparação com a média de preços praticados pela Administração Pública em outros certames. A alegação da responsável não afasta a prática de superfaturamento observada na execução do Contrato 1/2008.

87. A Sra. Simone Salgado não pode se escusar da responsabilidade com a alegação de que praticou o ato apoiada em documentação elaborada por seu subordinado direto. Como então Coordenadora-Geral de Recursos Logísticos, a análise e instrução dos procedimentos licitatórios e

adesões a atas de registro de preços era atribuição direta da área por ela comandada. Diferentemente do Sr. Rubens, cabia à responsável adentrar nas minúcias das contratações efetuadas pelo MTur a fim de verificar não apenas o cumprimento das formalidades legais dessas, mas também o mérito e a conformidade. Alegar que a ela não caberia verificar os atos praticados por seus subordinados seria admitir que poderia fugir das competências e deveres próprios do cargo que exercia.

88. *Em vista disso, propõe-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas pela Sra. Simone Salgado.*

89. *Quanto à audiência realizada, a responsável foi chamada a apresentar razões de justificativa pela ausência de projeto básico ou de detalhamento dos serviços a serem prestados pela Dialog, ocorrida em quatro eventos selecionados na amostra que serviu para verificação do superfaturamento.*

90. *Resta claro, portanto, nos termos da audiência realizada, que não se está mencionando o projeto básico previsto no art. 7º, inciso I, da Lei 8.666/93, e exigível nos casos de licitação de obras e serviços de engenharia, como pretendeu dar a entender a responsável, mas de projeto básico em sentido amplo ou do detalhamento dos serviços que o MTur pretendia para os eventos solicitados à Dialog durante a execução contratual (grifo nosso).*

91. *Além disso, embora a Lei 8.666/93 faça menção à necessidade de elaboração de projeto básico para a contratação de obras e serviços de engenharia, o TCU já se manifestou diversas vezes reafirmando a necessidade de projeto básico para a contratação de quaisquer serviços, podendo ser substituído por outro documento equivalente nos casos de serviços mais simples (Acórdãos 838/2004, 6/2007, 55/2000, 1.692/2004, todos do Plenário).*

92. *É dever básico do administrador observar os princípios constitucionais da eficiência, da moralidade e da transparência. Nos eventos mencionados não há qualquer documento do MTur especificando os serviços que deveriam ser fornecidos (por exemplo, água, mesas, garçons) e tampouco o quantitativo. Isso prejudicou sobremaneira o controle e a transparência da execução contratual. Não há como saber se determinado item orçado e cobrado pela Dialog nesses eventos era condizente com as necessidades do MTur, inclusive no que se refere à compatibilidade com a quantidade de pessoas esperada para o evento. Ou seja, não existem documentos elaborados pelo MTur contendo as informações essenciais que permitissem o adequado entendimento dos serviços que deveriam ser realizados pela contratada.*

93. *Acrescente-se que a execução do Contrato 1/2008 foi objeto de apuração de possíveis irregularidades por comissão interna no ministério, instaurada pela Portaria MTur 65, de 15/9/2010 (Processo Administrativo MTur 72030.000393/2010-95 – peça 120 a 124 do TC 015.136/2013-2, apenso). Entre as conclusões apontadas no Parecer Conclusivo de Apuração está a necessidade de elaboração de projeto detalhado para a solicitação dos serviços contratados (peça 22, p. 1-150 do TC 015.136/2013-2, apenso). Nota-se, portanto, que a ausência de projeto básico ou detalhamento de serviços permeou todo o universo dos eventos realizados no âmbito do Contrato 1/2008, e não apenas os eventos verificados em amostra nestas contas.*

94. *O zelo e cuidado na execução contratual deveriam ser observados por toda a execução contratual, independentemente do porte, complexidade ou duração dos eventos demandados. Como fiscal do contrato designada por Portaria MTur 2/2008 (peça 9 do TC 015.136/2013-2, apenso), não pode a responsável se furtar desses deveres. Assim, propõe-se a rejeição das razões de justificativa apresentadas.*

95. *Em virtude da análise empreendida e como não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, cabe ainda o julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Simone Salgado.*

CONCLUSÃO

96. *Os argumentos trazidos pela empresa Due Promoções e Eventos Ltda. (antiga Dialog), pelo Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva e Sras. Simone Maria da Silva Salgado e Gabrielle Calado Souza Bennet não lograram afastar a irregularidade constatada nas presentes contas, configurada no*

superfaturamento da execução do Contrato 1/2008 firmado entre o MTur e a Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. (atual empresa Due). Ressalte-se que o Sr. Paulo Roberto de Lima Telles não apresentou alegações de defesa e, portanto, será considerado revel.

97. Propôs-se a rejeição das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Simone Salgado em razão da audiência efetuada por não elaborar projeto básico ou detalhar os serviços a serem prestados pela Dialog durante a execução do Contrato 1/2008.

98. Por sua vez, propôs-se o acolhimento parcial das alegações de defesa do Sr. Rubens Bacellar, bem como das razões de justificativa por ele apresentadas.

99. Registre-se que a deliberação que vier a ser proferida nestas contas pode ocasionar reflexos no julgamento das Contas Ordinárias da Secretaria-Executiva do MTur, exercício de 2009 (TC 027.453/2010-3), relativas ao Sr. Rubens Bacellar e Sra. Simone Salgado, arrolados como responsáveis naquelas contas. Será proposta a juntada da deliberação que vier a ser proferida nesses autos ao referido processo.

100. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas dos responsáveis Sra. Simone Maria da Silva Salgado, Sr. Paulo Roberto de Lima Telles, Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva e Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, 731/2008-TCU-Plenário, 1.917/2008-TCU-2ª Câmara, 579/2007-TCU-Plenário, 3.305/2007-TCU-2ª Câmara e 3.867/2007-TCU-1ª Câmara).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

101. Entre os benefícios diretos do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a imputação de débito e multas pelo Tribunal, conforme os itens 42.1 e 42.2 da Portaria Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

102. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Simone Maria da Silva Salgado (CPF 284.959.421-00), do Sr. Paulo Roberto de Lima Telles (CPF 810.921.480-00), do Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva (CPF 602.351.361-15) e da Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet (CPF 809.564.751-91), e condená-los, em solidariedade, com a empresa Due Promoções e Eventos Ltda. (CNPJ 06.126.855/0001-40), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos;

Evento	VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
Treinamento para Classificação de Meios de Hospedagem no Rio de Janeiro (Processo MTur 72000.003268/2008-70)	60.570,05	27/8/2008
Seminário de Planejamento e Integração (Processo MTur 72000.03792/2008-41)	26.845,23	18/11/2008
V Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Processo MTur	103.448,80	18/12/2008

72000.005576/2008-30)		
<i>Feira das Américas ABAV 2008 – 36º Congresso Brasileiro de Agências de Viagem (Processo MTur 72000.004189/2008-86)</i>	42.728,53	30/12/2008
<i>Encontro Nacional de Competitividade dos 65 Destinos Indutores (Processo MTur 72000.005537/2008-32)</i>	55.240,55	10/6/2009
<i>Lançamento do Projeto Olá Turista (Processo MTur 72030.000041/2009-04)</i>	86.460,45	28/12/2009
TOTAL	375.293,61	

Valor atualizado até 12/3/2015: R\$ 535.716,66.

b) *com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 2º, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 202, § 4º, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Rubens Portugal Bacellar (CPF 186.710.639-68), dando-lhe quitação;*

c) *aplicar à Sra. Simone Maria da Silva Salgado (CPF 284.959.421-00), ao Sr. Paulo Roberto de Lima Telles (CPF 810.921.480-00), ao Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva (CPF 602.351.361-15), à Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet (CPF 809.564.751-91) e à empresa Due Promoções e Eventos Ltda. (CNPJ 06.126.855/0001-40), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

d) *aplicar à Sra. Simone Maria da Silva Salgado (CPF 284.959.421-00) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao cofre do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

e) *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;*

f) *juntar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao TC 027.453/2010-3 (Tomada de Contas Ordinárias da Secretaria-Executiva do MTur, exercício de 2009)."*

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU, Marinus Eduardo De Vries Marsico, endossou no mérito o encaminhamento proposto pela unidade técnica (peça 57), sugerindo a inclusão da empresa Due Promoções e Eventos Ltda. na lista de responsáveis que terão as contas julgadas irregulares e o encaminhamento do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do art. 16, §3º, da Lei 8.443/1992, para as providências que entender cabíveis.

É o Relatório.