

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão nº 890/2014-TCU-2ª Câmara (peça 4), em desfavor de diversos responsáveis indicados a seguir, 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 promovido pelo Ministério das Cidades.

2. Esse certame tem como objeto a “*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*” e teve como empresa vencedora a Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., cujo nome foi alterado para Due Promoções e Eventos Ltda.

3. Tendo em vista os indícios de superfaturamento identificados na execução do contrato firmado entre o MTur e a empresa então denominada Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. (Contrato 1/2008), a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex-Desenvolvimento) efetivou as citações solidárias da empresa, dos seus sócios à época dos fatos, Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva e Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet (peça 1, p. 7-8), e dos gestores daquele Ministério, Sr. Rubens Portugal Bacellar, então Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, Sra. Simone Maria da Silva Salgado, então Coordenadora-Geral de Recursos Logísticos, e Sr. Paulo Roberto de Lima Telles, então Coordenador de Recursos Logísticos Substituto (peça 1, p. 4).

4. Todos os responsáveis foram citados, em solidariedade, pelo valor total do débito apurado – R\$ 375.293,61 (valor original) – o qual foi calculado, confrontando-se os pagamentos realizados pelo Ministério do Turismo para seis eventos (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).

5. O Sr. Rubens Portugal Bacellar (ex-Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração) e a Sra. Simone Maria da Silva Salgado (ex-Coordenadora-Geral de Recursos Logísticos) também foram ouvidos em audiência. O primeiro gestor, 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 a outra responsável, 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. O Sr. Paulo Roberto de Lima Telles e a Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet, embora, tenham tomado ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 14 e 15, optaram por não apresentar alegações de defesa e tampouco efetuaram o recolhimento do débito atualizado monetariamente.

7. No caso da Sra. Gabrielle, em conformidade com os princípios do contraditório e ampla defesa, a unidade técnica trouxe a estes autos a defesa da responsável no âmbito do TC 005.910/2014-5 (Tomada de Contas Especial para apurar os mesmos indícios de irregularidades identificados no âmbito do contrato celebrado entre a Embratur e empresa Dialog).

8. Todos os outros responsáveis apresentaram alegações de defesa e razões de justificativas (peças 26 a 33), as quais foram analisadas pela Secex-Desenvolvimento que, em pareceres uniformes, propõe considerar revel o Sr. Paulo Roberto de Lima Telles e rejeitar as alegações de defesa da Sra. Simone Maria da Silva Salgado, do Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva e da Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet, julgando suas contas pela irregularidade, condenando-os em solidariedade com a empresa Due Promoções e Eventos Ltda ao pagamento dos débitos e à aplicação da multa prevista no art. 57 da mencionada lei (peças 3 a 32).

9. Em adição, propõe também o julgamento das contas do Sr. Rubens Portugal Bacellar pela regularidade com ressalvas.

10. O representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador 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, não somente na lista de devedores solidários, mas também na relação de responsáveis que terão suas contas julgadas pela irregularidade. Propôs também 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.

11. No mérito, acolho o encaminhamento proposto pela Secex-Desenvolvimento, com o adendo proposto pelo douto **Parquet** e cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, conforme considerações a seguir.

12. De antemão, ressalto que a unidade técnica refutou detalhadamente cada um dos argumentos apresentados pelos responsáveis, conforme consta do relatório que antecede este Voto, não havendo muito a acrescentar de minha parte de maneira que não tratarei neste Voto de todos os argumentos trazidos individualmente por todos os responsáveis. Apesar disso, é oportuno destacar alguns pontos, conforme a seguir.

13. Quanto ao Sr. Paulo Roberto de Lima Telles (ex-Coordenador de Recursos Logísticos Substituto do MTur), embora citado de forma regular e válida, (peça 14), em conformidade com os normativos acerca da matéria, o responsável permaneceu silente, o que caracteriza a revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, cabendo, portanto, dar prosseguimento ao processo, inclusive com o julgamento de suas contas.

14. No que concerne à empresa Due Promoções e Eventos Ltda. (antiga Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda.), o argumento de que seria uma das poucas empresas no mercado com **expertise** para a realização de eventos de grande porte deve ser negado, uma vez que, no edital do Pregão Eletrônico 15/2007, que deu origem ao registro de preços a que aderiu o MTur, não há nenhuma informação a respeito dos tamanhos dos eventos que seriam realizados pela vencedora do certame.

15. Além disso, mais de quarenta empresas apresentaram propostas naquela licitação e todos os itens que constavam do edital não eram de alta complexidade, tais como, fornecimento de água, jantar, cadeiras, mesas, garçons, entre outros.

16. A alegação de que a contratação foi vantajosa para o Ministério do Turismo também não deve ser acatada. Afinal, além do superfaturamento, o próprio órgão ministerial identificou diversas irregularidades na execução do Contrato 1/2008, entre as quais, 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.

17. A ponderação de que a comparação de preços de contratações para o cálculo do superfaturamento foi imprópria também não deve ser acatada, conforme já rebatido pela unidade técnica no trecho do Relatório que antecede este Voto a seguir transcrito:

“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.”

18. Em adição, no âmbito do processo que deu origem às tomadas de contas de especiais (TC-013.327/2009-1), envolvendo a empresa ora tratada, a apuração do superfaturamento no contrato entre o Ministério das Cidades e aquela pessoa jurídica (Contrato 25/2007), utilizou-se de amostra formada eventos que representaram 84% dos valores dos eventos com valor acima de R\$ 100.000,00 no âmbito do Ministério das Cidades, indicando, assim, que os comparativos de preços utilizados por esta Corte para cálculo dos débitos estão corretos.

19. No que se refere à Sra. Gabrielle Calado Souza Bennet (sócia à época dos fatos da empresa então denominada Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda.), a unidade técnica agiu corretamente em trazer a estes autos a defesa da responsável no âmbito do TC 005.910/2014-5. Afinal os indícios de irregularidades e empresa contratada são idênticos nos dois processos, havendo diferença somente quanto à entidade contratante – MTur, nesta tomada de contas especial, e Embratur, naquela.

20. O argumento de não ser cabível a desconsideração da personalidade jurídica trazido por essa responsável e pelo outro ex-sócio da empresa, Sr. Luiz Cezar Ribeiro da Silva, deve ser rejeitado, conforme explicações a seguir.

21. O Código Civil, no art. 50, permite a desconsideração dos efeitos de certas e determinadas obrigações para que sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica no *“caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial”*.

22. Em decorrência de “jogo de planilhas” ocorrido no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 15/2007 promovido pelo Ministério das Cidades, diversas entidades públicas que aderiram ao registro de preços resultante dessa licitação, entre as quais o Ministério do Turismo, pagaram preços superiores ao de mercado.

23. Conforme consta do relatório que antecede este Voto, no decorrer das apurações de indícios de irregularidades identificados no processo que trata do contrato do Ministério das Cidades com a empresa Dialog (TC-013.327/2009-1), os sócios-administradores se retiraram do quadro societário da empresa que, inclusive, teve sua denominação alterada para Due Promoções e Eventos Ltda.

24. Dessa forma, fica evidente que houve abuso da personalidade jurídica sob a modalidade do desvio de finalidade, uma vez que a empresa obteve ganhos ilícitos por meio de contratos irregulares firmados com a Administração Pública, caracterizando-se, assim, um dos requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica.

25. Não deve prosperar também outro argumento trazido pelos dois ex-sócios de que não poderiam ser responsabilizados por terem cedido as cotas que detinham na Dialog há mais de dois anos e, por conseguinte, estariam 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).

26. Neste caso concreto, em que houve dano ao erário, a jurisprudência consolidada nesta Corte é no sentido de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento por prejuízos gerados aos cofres públicos, de acordo com o posicionamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal exarado nos Mandados de Segurança 26.210 e 27.309 (v.g. Acórdãos nºs 2.709/2008 e 1.241/2010, ambos do Plenário do TCU).

27. No que concerne à Sra. Simone Maria da Silva Salgado, também não devem ser acatadas suas alegações trazidas aos autos.

28. Quanto ao argumento de que o ato praticado por ela teria se balizado na documentação entregue pelo então Coordenador de Recursos Logísticos, Sr. Paulo Roberto de Lima Telles, a qual preenchia todos os requisitos legais e indispensáveis à adesão da ata de registro de preços, verifico que a Sra Simone se enganou quanto a autoria do documento acostado aos autos (peça 29, p. 2), uma vez que este não havia sido assinado por aquele responsável.

29. Apesar disso, ao contrário do que ela afirma, tal memorando apenas recomenda a adesão ao Registro de Preços realizado pelo Ministério das Cidades sem a efetivação de qualquer análise técnica ou jurídica.

30. De acordo com os outros documentos constantes da peça 29, fica claro que a Sra. Simone Maria tomou as providências para a adesão do MTur à licitação viciada do Ministério das Cidades. Além disso, a responsável era fiscal do Contrato 1/2008, designada pela Portaria MTur 2/2008 (peça 9 do TC 015.136/2013-2, apenso), em cuja execução ocorreram todas as irregularidades identificadas no âmbito deste processo: “jogo de planilha” que gerou superfaturamento, cobrança de itens não previstos no termo de ajuste, execução e pagamento de serviços sem projeto básico, entre outros.

31. A alegação de que o MP/TCU, no âmbito do TC-013.327/2009-1 – processo que apura irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 15/2007 promovido pelo Ministério das Cidades – se pronunciou a respeito de preços inexequíveis também deve ser refutada. Afinal, a existência desses preços muito abaixo dos contratados pela administração pública e de outros, bem acima, além da escolha da melhor proposta em função do somatório de custos unitários foi justamente o que caracterizou o “jogo de planilhas” e, conseqüentemente, o superfaturamento.

32. Com relação ao argumento de que realizou pesquisas de mercado antes da adesão ao Registro de Preços, consinto com o entendimento da unidade técnica de que há fortes indícios de fraudes nos orçamentos apresentados, uma vez que a diferença de preços apresentada por uma das empresas em todos os itens unitários tinha um percentual fixo de 30%, enquanto no orçamento da segunda as diferenças eram com percentuais exatos de 35%, 40% ou 45% (peça 1; p 3-4).

33. Em adição, meu Gabinete identificou outro forte indício de fraude na pesquisa de preços. Os nomes de duas empresas que supostamente foram pesquisadas pelo MTur não tinham relação com a realização de feiras e eventos. Em pesquisa efetivada no sistema CNPJ da Receita Federal com os CNPJs constantes dos documentos acostados aos autos, foi verificado que as atividades econômicas dessas duas personalidades jurídicas também não têm relação com a realização de eventos, conforme tabela a seguir:

Empresa	CNPJ	Atividade
FF Associados Tecnologia da Informação, Terceirização de Mão-de-obra e Construção Civil - ME	00.487.747/0001-16	Consultoria em tecnologia da informação
Class Club Turismo e Representações Ltda - ME	04.820.747/0001-47	Agência de viagens

34. No que tange ao arrazoado da Sra. Simone Maria, também trazido pelo Sr. Rubens Portugal Bacellar, de que seus atos foram consubstanciados em pareceres técnicos, não identifiquei nestes autos tais documentos que poderiam ter lastreado suas atitudes. Mesmo que existissem, a jurisprudência dominante neste Tribunal é no sentido de que:

“A manifestação contida em pareceres técnicos e jurídicos não vincula a atuação dos gestores, de modo que não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos”. (v.g. Acórdãos 2.806/2014 e 341/2015, ambos do Plenário deste TCU).

35. No tocante a outro argumento também apresentado pelos dois responsáveis mencionados no parágrafo anterior de que o ato homologatório de uma licitação não obrigaria o administrador a auditar todo o processo, a jurisprudência prevalecente nesta Corte é a seguinte:

“O ato de homologar uma licitação não é mera formalidade, funcionando como revisão da regularidade de todo procedimento. A homologação de procedimento viciado implica a responsabilização da autoridade homologadora”. (v.g. Acórdãos 3.294/2014, 2.659/2014, 1.049/2014, todos do Plenário deste TCU).

36. Acerca das razões justificativas apresentadas pela Sra. Simone Maria, entendo que a unidade técnica esgotou todos os pontos nos subitens 89 a 94 do Relatório que antecede este Voto, não havendo mais nada de minha parte a acrescentar.

37. No que concerne aos argumentos trazidos pelo Sr. Rubens Portugal Bacellar (ex-Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração), devem ser aproveitadas as análises efetivadas nos subitens 27, 31, 33 e 34 acima, no âmbito do exame da defesa da Sra. Simone Maria da Silva Salgado.

38. Apesar disso, neste caso concreto, consinto com os entendimentos convergentes da Secex-Desenvolvimento e do MP/TCU no sentido de acolher parcialmente as alegações de defesa desse responsável.

39. Primeiramente, cabe ressaltar que todos os trâmites para a adesão ao registro de preços foram realizados pelos gestores da CGRL, conforme consta do subitem 71 do relatório que antecede este Voto, abaixo transcrito:

“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)”.

40. Em adição, a principal irregularidade ora em análise refere-se ao “jogo de planilha”, que não é de fácil identificação para pessoas que não estão ligadas diretamente ao processo licitatório ou à execução contratual. Dessa forma, neste caso concreto especificamente, entendo que seria razoável exigir a identificação das fraudes por parte dos gestores da CGRL, mas não seria razoável exigir uma conduta diversa do Sr. Rubem Portugal (ex-Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração).

41. No tocante às razões de justificativa apresentadas pelo Subsecretário referentes à não realização de orçamentos ou pesquisas de preços para a prorrogação do Contrato 1/2008, ele apresentou os orçamentos apresentados por três empresas.

42. Apesar da não confiabilidade dessas pesquisas, estou de acordo com a unidade técnica de que a irregularidade pela qual o responsável foi ouvido em audiência foi elidida.

Ante o exposto, em concordância com a unidade técnica e com o Ministério Público junto ao TCU, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de janeiro de 2016.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator