

TC 008.624/2015-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Turismo

Responsável: Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39); Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53); Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME (CNPJ 07.046.650/0001-17); Luiz Henrique Peixoto de Almeida (CPF 058.352.751-53)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da entidade Premium Avança Brasil (PAB) e da Sra. Cláudia Gomes de Melo, na condição de presidente dessa entidade, em razão do não encaminhamento de toda a documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio do Convênio 1545/2008 (SICONV 702569).

HISTÓRICO

Convênio

2. O convênio foi celebrado em 26/12/2008 com o objeto de apoiar o evento “Circuito Goiano de Rodeio - Temporada 2009”, previsto para ser realizado no período de 30/12/2008 a 26/4/2009 (Itapuranga – abertura com cavalgada em 30/12/2008; Quirinópolis e Piracanjuba – 13 a 15/3/2009; Trindade e Santo Antônio do Descoberto – 20 a 22/3/2009; Iporá e Cidade Ocidental – 27 a 29/3/2009; Jussara e Planaltina de Goiás – 3 a 5/4/2009; Itapuranga e Cocalzinho de Goiás – 17 a 19/4/2009; Senador Canedo e Anápolis – 24 a 26/4/2009). A vigência foi estipulada de 26/12/2008 a 15/8/2009 (peça 1, p. 202, 212, 246). Posteriormente, houve aditivo ao convênio alterando o período de execução em que o evento seria realizado (Itapuranga – abertura com cavalgada em 30/12/2008; Trindade – 20 a 22/3/2009; Iporá e Cidade Ocidental – 27 a 29/3/2009; Jussara e Planaltina de Goiás – 3 a 5/4/2009; Itapuranga e Cocalzinho de Goiás – 17 a 19/4/2009; Senador Canedo e Anápolis – 24 a 26/4/2009; Quirinópolis e Piracanjuba – 8 a 10/5/2009; Santo Antônio do Descoberto – 14 a 16/5/2009) (peça 1, p. 202-240).

3. Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram da ordem de R\$ 1.334.000,00, sendo R\$ 1.200.000,00 à conta do concedente e R\$ 134.000,00 de contrapartida da convenente, liberados por intermédio das Ordens Bancárias 09OB800282 e 09OB800283, ambas de 17/3/2009 (peça 1, p. 212; 244) e creditados na conta bancária da entidade em 19/3/2009 (peça 3, p. 18), mais de dois meses após o início do evento. Houve devolução de recursos efetuada pela convenente de R\$ 1.432,82, em 23/6/2009 (peça 2, p. 68 e 88; peça 3, p. 14).

Atuação do órgão concedente

4. A celebração do convênio foi precedida de parecer técnico do MTur elaborado em 24/12/2008 (peça 1, p. 162-166), sugerindo a firmatura do pacto, haja vista que a execução dos serviços propostos seria viável tecnicamente e encontrava-se em consonância com os fins institucionais daquele Ministério. O evento tem caráter cultural, sendo classificado como evento potencializador do turismo. Posteriormente, o referido parecer foi complementado (peça 1, p. 238-242), que aprovou alteração no



cronograma de execução, com previsão de realização de 20/3 a 16/5/2009. No plano de trabalho (peça 1, p. 6-160), constam as seguintes ações a serem realizadas em cada uma das cidades goianas contempladas: confecção gráfica de cartazes; confecção de banners; mídia radiofônica; propaganda volante; boiada de rodeio; bretes, arena e currais; equipe de porteiros; equipe de salva vidas; estrutura de arquibancada; estrutura de camarotes; iluminação de arena; juiz de arena; locutor; registro do evento; show pirotécnico; som de rodeio. Em Itapuranga (onde se daria a abertura do evento), estava prevista ainda outras duas: sonorização profissional, tendas.

5. Apenas um dia útil após o parecer técnico, ocorreram o parecer da consultoria jurídica do órgão (peça 1, p. 172-198) e a celebração do convênio (peça 1, p. 202-236).

6. A presidente da entidade Premium Avança Brasil apresentou a prestação de contas do convênio em 14/8/2009 (peça 3, p. 5), contendo a seguinte documentação:

- a) relatório de cumprimento do objeto – indica que os eventos foram realizados com as seguintes ações em cada um dos doze municípios: confecção gráfica de cartazes (1.000 unid.); confecção de banners (4 unid.); mídia em rádio (300 inserções); propaganda volante, boiada de rodeio, equipe de porteiros, equipe de salva vidas, estrutura de arquibancada, estrutura de camarote, iluminação de arena, juiz de arena, locutor, registro de eventos, show pirotécnico, som de rodeio, bretes, arena e currais (todos 1 unid.). Além dessas, houve sonorização profissional e locação de tendas em Itapuranga (peça 3, p. 6-7);
- b) relatório de execução física-financeira (peça 3, p. 8);
- c) relatório de execução da receita e despesa (peça 3, p. 9-11);
- d) relação de pagamentos efetuados – indica oito pagamentos efetuados à entidade Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME., no total de R\$ 1.333.999,80 (peça 3, p. 12);
- e) conciliação bancária – formulário em branco (peça 3, p. 13);
- f) Guia de Recolhimento da União com o respectivo comprovante de pagamento, indicando o valor de R\$ 1.432,82, em 23/6/2009 (peça 3, p. 14);
- g) extratos bancários – indicam a entrada dos recursos federais em 19/3/2009 e saída (TED's) nos dias 20/3/2009 (R\$ 281.040,00), 23/3/2009 (R\$ 87.746,66), 30/3/2009 (R\$ 175.493,32); 6/4/2009 (R\$ 175.493,32); 20/4/2009 (R\$ 175.493,32); 27/4/2009 (R\$ 175.493,32); 11/5/2009 (R\$ 175.493,32) e 19/5/2009 (R\$ 87.746,66). Percebe-se a movimentação de recursos em conta poupança, com um débito na conta corrente de R\$ 614.226,66, em 20/3/2009, com resgates de valores para a conta corrente, o último referente a saldo no valor indicado na GRU citada acima. Planilhas de conciliação bancária (peça 3, p. 16-23);
- h) cotação prévia – a entidade informou que houve cotação junto às empresas Prime Produções Culturais Ltda. - ME (CNPJ 04.142.495/0001-44), Rodeios Bandeirantes Ltda. - ME (CNPJ 04.094.523/0001-03), Brasil Central – Promotora de Serviços e Eventos Ltda. - EPP (04.516.958/0001-90) e Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME., sendo que a última apresentou menor valor e foi contratada (peça 3, p. 24-44);
- i) contrato entre a Premium Avança Brasil e a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME. (CNPJ 07.046.650/0001-17) (peça 3, p. 45-49);
- j) termo de homologação e adjudicação (peça 3, p. 50);
- k) notas fiscais de serviços emitidas pela Conhecer nos valores correspondentes às TED's indicadas na alínea “g” acima (peça 3, p. 51-58);
- l) atesto da execução dos serviços assinado pela presidente da Premium (peça 3 p. 59);



m) declarações de servidores do executivo, ou presidente/vereador da Câmara dos Municípios ou prefeitos dos municípios contemplados de que o evento foi realizado (peça 3 p. 60-70).

7. O órgão repassador emitiu dois pareceres técnicos (peça 1, p. 254-326 e 332-336) concluindo que não foram apresentados elementos suficientes para a aprovação da execução física, em virtude de diversas ressalvas constatadas em todos os municípios abrangidos pelo evento. Em seguida, foi exarada nota técnica de análise por meio da qual concluiu haver ressalvas financeiras e técnicas que deveriam ser sanadas para a aprovação da prestação de contas (peça 1, p. 344-354).

8. Houve o envio de documentação complementar enviada pela entidade conveniente, como cópia de transferências eletrônicas de valores (TED's) da conveniente para a empresa Conhecer, de cartas de correção das notas fiscais discriminando os serviços e do contrato com a referida empresa contratada (peça 4, p. 57-113).

9. Em seguida, por meio de nota técnica de reanálise, o MTur emitiu parecer (peça 1, p. 408-428; peça 2, p. 1-26), por meio da qual reprovou a prestação de contas em virtude de não ter sido sanadas ressalvas técnicas e financeiras, além das ressalvas constatadas pela CGU. Em suma, as ressalvas foram:

I) ressalvas técnicas:

a) ausência fotografias que comprovem a execução de diversos itens (estrutura de arquibancada; estrutura de camarotes; iluminação de arena; bretes, arena e currais; som de rodeio; equipe de porteiros; equipe de salva vidas; juiz de arena; locutor; boiada de rodeio; show pirotécnico; registro de eventos), todas devendo identificar o evento/município, além de cópia autenticada dos contratos de prestação de serviço e das notas fiscais detalhadas (para todos os municípios abrangidos pelos eventos);

b) ausência de CD's produzidos com as fotos dos eventos em cada localidade, para fins de registro dos eventos (para todos os municípios abrangidos pelos eventos);

c) ausência de documento comprobatório do recebimento dos (48) banners e dos (12.000) cartazes produzidos (para todos os municípios abrangidos pelos eventos);

d) ausência de comprovantes de veiculação/exibição devidamente assinados pelos representantes legais dos veículos que prestaram serviço de propaganda volante - carro de som (para todos os municípios abrangidos pelos eventos);

e) ausência de cópia dos anúncios (12 spots de 30'') em CD, pedidos de inserção com a programação prevista e dos comprovantes de veiculação/exibição devidamente assinados pelos representantes legais dos veículos que prestaram serviço de mídia radiofônica, produção e execução de inserções em rádio (para todos os municípios abrangidos pelos eventos);

f) ausência de fotografias que comprovem a realização do evento e a execução da sonorização profissional e da locação de tendas no município, além de cópia autenticada dos contratos de prestação de serviço e das notas fiscais detalhadas (para Itapuranga);

II) ressalvas financeiras:

a) não foram encaminhados os contratos de exclusividade entre os artistas e os empresários contratados, bem como os recibos individuais das atrações artísticas;

b) não foram encaminhados comprovantes de depósito dos recursos da contrapartida, extratos bancários da aplicação financeira, justificativa referente a transação bancária no valor de R\$ 614.226,66 não constante da relação de pagamentos, comprovação de regularidade fiscal do contratado e declaração do conveniente acerca da gratuidade ou não dos eventos;

III) ressalvas da CGU: questionamentos acerca da regularidade da contratação da empresa para realizar o evento e impossibilidade de verificação da veracidade dos documentos comprobatórios



de despesas, entre outras.

10. Novamente foi encaminhada pela conveniente documentação complementar, tais como comprovantes de depósito dos recursos da contrapartida, extratos bancários e justificativas sobre questionamentos da movimentação financeira, declaração de não cobrança de ingressos, declarações de pessoas físicas quanto à prestação de serviços de propaganda volante nos municípios, relatórios de inserções em rádio emitido pela Conhecer – acompanhado de declaração de rádios atestando a veiculação das inserções em vários municípios, declaração da empresa Conhecer de que houve a execução dos serviços previstos para abertura do evento em Itapuranga, recibo de entrega de material banners e cartazes emitido pela própria conveniente, fotos (ilegíveis e que não identificam o evento/localidade) e justificativas acerca das ressalvas da CGU (peça 5 p. 2-81; peça 6, p. 2-93).

11. Após ter ciência de fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) nos convênios firmados com a entidade Premium (relatada adiante, conforme item 18 desta instrução), o MTur emitiu nota técnica de reanálise (peça 2 p. 32-34), mantendo a reprovação da prestação de contas do convênio, no que tange à execução física, ante a gravidade dos fatos elencados pela CGU, o mesmo ocorrendo no parecer financeiro subsequente que não analisou a regularidade da aplicação financeira em virtude da reprovação da execução física do convênio (peça 2, 38-42).

12. O Relatório do Tomador de Contas Especial 317/2014 trouxe a informação de que não consta no processo documentos que indiquem realização de fiscalização *in loco* do convênio, concluindo pela ocorrência de dano ao erário, correspondente à integralidade dos recursos federais repassados, em virtude da impugnação integral das despesas, decorrente da irregularidade nas execuções física e financeira do objeto. A responsabilidade foi atribuída à Sra. Cláudia Gomes de Melo, solidariamente com a entidade Premium Avança Brasil, uma vez signatária da avença e responsável pela realização das despesas com os recursos federais (peça 2, p. 76-86).

Certificação das Contas pela CGU e ciência do Ministro de Estado

13. A CGU, por meio do Relatório de Auditoria 267/2015, atestou a presença dos elementos e requisitos normativos para o prosseguimento do feito e concluiu que a Premium Avança Brasil e a Sra. Cláudia Gomes de Melo encontram-se, solidariamente, em débito com a Fazenda Nacional, pela integralidade dos recursos federais repassados no âmbito do convênio (peça 2, p. 108-110).

14. Com base nas conclusões daquele relatório de auditoria, a CGU exarou o Certificado de Auditoria (peça 2, p. 111) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 112), conclusivos pela irregularidade das contas dos responsáveis, constando, ainda, dos autos o Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 120) em que o Ministro de Estado do Turismo declara haver tomado conhecimento das conclusões contidas nas peças aludidas.

EXAME TÉCNICO

15. Os objetivos da Tomada de Contas Especial (TCE) são obter o ressarcimento ao erário e apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano, esta envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano.

16. De acordo com o relatório do tomador de contas, o dano ao erário apurado nesta TCE configurou-se pela irregularidade nas execuções física e financeira do objeto do convênio.

17. A análise das questões tratadas nestes autos é precedida da descrição da atuação da CGU, MPF e TCU na fiscalização em convênios celebrados entre o MTur e a entidade Premium Avança Brasil, com vistas a subsidiar a definição das ocorrências e das responsabilidades nesta TCE. Em seguida, passar-se-á a discorrer sobre as irregularidades cometidas pela entidade conveniente, pela empresa contratada e por servidores do MTur.



Atuação da CGU, MPF e TCU

18. A CGU realizou fiscalização em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avanço Brasil e o Instituto Educar e Crescer (IEC). Os achados dessa fiscalização foram contundentes para evidenciar o conluio entre as empresas e as entidades sem fins lucrativos a fim de driblar o cumprimento da legislação. Destacam-se os seguintes apontamentos da CGU (peça 1, p. 368-396):

- a) a Premium celebrou 38 convênios com o MTur, no montante de R\$ 9.957.800,00, e o IEC 19 convênios no total de R\$ 9.534.000,00;
- b) não há evidências da capacidade operacional dos convenentes para gerenciar o montante de recursos recebidos (no endereço informado pela Premium funcionava uma papelaria);
- c) a Premium e o IEC possuem vínculos entre elas, uma vez que foram constatados mesmos modelos de documentos em ambas entidades, justificativas iguais para contratação da Conhecer e da Elo Brasil, servidora identificada como Delania Miranda da Silva possuía vínculo empregatício com o IEC e ao mesmo tempo atuava como tesoureira na Premium;
- d) as empresas Elo Brasil e Conhecer, que apresentaram cotação de preços, são vinculadas (a mesma Delania assinava documentos dessas duas empresas; as notas fiscais possuíam formato gráfico semelhante e foram preenchidas com a mesma grafia);
- e) a presidente da Premium Cláudia Gomes possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a presidente do IEC, Idalby Cristine Moreno Ramos, possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a conselheira fiscal da Premium, Mônica Maciel Ramos, é mãe da presidente do IEC e gerente administrativa da Conhecer, Idalby Cristine Moreno Ramos; a presidente da Premium Cláudia Gomes, a tesoureira do IEC Caroline da Rosa Quevedo e a gerente administrativa da Conhecer integram a entidade Rede de Empresas para Integração Brasileira Ltda.;
- f) a empresa Conhecer foi contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium e IEC; em segundo lugar, foi a empresa Elo;
- g) as empresas Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda., Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda. e a Prime Produções Culturais Ltda. figuram como principais empresas que apresentaram cotações realizadas pela Premium e pelo IEC e sempre foram derrotadas;
- h) os endereços das empresas Conhecer, Elo, Cenarium, Prime e Clássica indicados no sistema CNPJ não existem;
- i) na prestação de contas dos convênios analisados, não há comprovação documental para as demais receitas que custearam os eventos, inclusive venda de ingressos;
- j) as prestações de contas apresentam, geralmente, nota fiscal genérica da empresa contratada pelo convenente e não há nenhuma comprovação de que o recurso efetivamente foi gasto no evento.

19. Diante das várias irregularidades, a CGU recomendou ao MTur que tornassem inadimplentes o IEC e a Premium, revise as prestações de contas apresentadas por essas entidades, evitasse a transferência de recursos para a realização de eventos, conforme determinava a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, e adotasse critérios técnicos de qualificação quando da seleção das entidades sem fins lucrativos (peça 1, p. 394).

20. Por seu turno, o Ministério Público Federal, em Ação Civil Pública decorrente de irregularidades na atuação e constituição de entidades sem fins lucrativos para a prestação de serviços mediante convênios com o MTur (peça 12 do TC 015.672/2013-1), teceu as seguintes críticas (trechos da Ação):



Tornou-se público e notório que os órgãos de controle têm reiteradamente localizado ilegalidades ou irregularidades dos mais variados tipos na execução das avenças. Vícios diversos que sempre conduzem a um resultado: a lesão ao patrimônio estatal. E justamente em um Ministério cujas transferências voluntárias crescem a cada ano, afinal, em 2003, o MTur gastou cerca de 116,5 milhões de reais na promoção de festas, enquanto, nos últimos três anos, têm sido gastos cerca de 601,2 milhões de reais por ano. Considerável parcela dessas transferências, ressalte-se, provem de emendas parlamentares.

...

O exame dos procedimentos requisitados ao MTur deixou evidente que não há exame efetivos das propostas, mas tão somente a verificação de *check list* dos documentos formalmente exigidos. Tudo opera-se apenas no campo da formalidade, sem qualquer verificação de conteúdo, permitindo entrever o descaso do destino a ser dado aos recursos públicos. É de clareza solar o descumprimento ao normativo do próprio ministério, como pode constatar-se da comparação com o art. 28 da Portaria MTur no 153/09.

21. As informações do controle interno também chegaram ao TCU e foram objeto de representação, autuada no TC 005.369/2010-0, para a verificação da regularidade da aplicação de recursos financeiros repassados pelo Ministério do Turismo - MTur à Premium Avança Brasil, para realizar diversos eventos de cunho turístico em Goiás.

22. Em levantamento realizado pela Secex/GO, foram identificados 43 convênios com a Premium, sendo nove firmados em 2008, 33 em 2009 e um em 2010. Também, na apuração, observou-se que esses convênios encontravam-se com atraso na análise de prestação de contas, situação que fundamentou o Acórdão 4.402/2012 – 1ª Câmara, em que se determinou ao MTur que concluísse a análise das prestações de contas dos 43 convênios firmados com a entidade, apurando integralmente as irregularidades elencadas pela CGU.

23. Para monitorar esse acórdão, a Secex/GO autuou o processo TC 009.209/2013-1. A última posição nesses autos sobre o cumprimento da determinação foi de que 35 convênios foram enviados à CGU, restando 8 que, pelo teor da resposta do MTur, entendeu-se que as medidas para a conclusão das respectivas tomadas de contas especiais (TCE) estavam encaminhadas. Com efeito, foi exarado o Acórdão 5.356/2014-TCU-2ª C, que considerou cumpridas ou em fase final de cumprimento as determinações constantes do Acórdão 4.402/2012-TCU-1ª C e arquivou aquele processo de monitoramento, sem prejuízo da eventual autuação de novo processo para apuração de responsabilidades, caso constatada a ausência de envio de algum processo de TCE instaurado a este Tribunal.

24. Pesquisa realizada nos sistemas informatizados deste Tribunal indica a autuação de trinta e três processos de TCE relativos a quarenta convênios. No levantamento mencionado anteriormente (item 21 retro), percebe-se que houve um equívoco em citar dois números de convênios como se fossem distintos de outros dois também citados, o que ocasionou duplicidade de dois convênios (foram indicados número Siafi/Siconv quando, na realidade, eram número original ou número replicado no Siafi dos respectivos termos, correspondendo a outros dois números Siafi/Siconv de convênios também indicados - Convênio Siafi 650066, corresponde ao número original 702888/2008; Convênio Siconv 700391, corresponde ao número Siafi 636466 e ao número original 1280/2008). Assim, são 41 convênios firmados entre a Premium e o MTur (restando dar entrada neste Tribunal o processo de TCE relativo ao Convênio Siconv 732036/2010).

25. Dos processos autuados, há cinco processos julgados (TCs 019.890/2012-5, 029.465/2013-3, 029.038/2013-9, 017.226/2014-7 e 017.227/2014-3, mediante os Acórdãos 4.868/2014, 586/2016, 1.178/2016, 848/2016 e 849/2016, respectivamente, o primeiro da segunda câmara e o demais do plenário do TCU), um com proposta de mérito aguardando pronunciamento do ministro relator (TC 017.014/2014-0), e vinte e sete pendentes de análise (entre eles este processo), sendo quatro de 2014 e vinte e três de 2015. Os Relatores dos processos não julgados são os Ministros Walton Alencar



Rodrigues (2014) e Augusto Nardes (2015).

26. O Tribunal, por meio do primeiro acórdão, julgou irregulares as contas da entidade Premium Avança Brasil, da Sra. Cláudia Gomes de Melo (presidente da entidade) e da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apurado e aplicando individualmente aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Nas demais deliberações, além daquelas contas foi julgada também a do Sr. Luiz Henrique Peixoto de Almeida (dirigente daquela empresa), com as respectivas implicações (débito solidário e multa).

27. Para todos os processos pendentes de análise foram realizadas diligências ao MTur para obter cópia integral das respectivas prestações de contas. Consta como peças destes autos a documentação encaminhada pelo órgão (peças 3-6).

28. Diante das ocorrências identificadas pelo TCU, CGU e MPF, percebe-se o ambiente vulnerável naquele Ministério na época da celebração dos convênios em tela. Como observaram o MPF, a CGU e o TCU (ex: Acórdãos 980/2009 – Plenário, 1562/2009 – Plenário, 2.668/2008 - TCU – Plenário, 1852/2006 - TCU - Segunda Câmara), não havia rigor e qualidade nas verificações do MTur, tanto é que celebrou diversos convênios com a Premium e com o IEC sem ao menos checar onde estavam instaladas e qual o relacionamento delas com a recorrente contratada Conhecer. O mesmo entendimento vale para a empresa Elo Brasil, vinculada a esta empresa e segunda mais contratada por aquelas entidades.

29. Essa fragilidade nos procedimentos favoreceu as irregularidades apontadas pela CGU, de esquema de utilização de institutos de fachada e empresas em nome de laranjas, montados para fraudar a aplicação de recursos destinados à realização de eventos financiados com recursos do MTur a partir de emendas parlamentares.

30. Assim como ocorreu em outros convênios, a análise técnica, o parecer jurídico e a celebração do ajuste em comento ocorreram praticamente juntos (análise técnica um dia útil anterior ao parecer jurídico e assinatura do termo de convênio), ou seja, não houve tempo suficiente para o exame criterioso sobre o objeto pretendido. Essa prática de aprovar às pressas os projetos advindos de emendas parlamentares é comum na Administração Pública Federal. Também, não são raras liberações de recursos de convênios posteriores à realização do objeto, ou após o início do evento, como ocorreu neste convênio (vide itens 3 e 5 desta instrução).

Não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio

31. O órgão concedente, nas análises da prestação de contas do convênio, concluiu que o conveniente não apresentou documentação suficiente para dirimir as ressalvas técnicas e financeiras constatadas, além das apontadas pela CGU, reprovando a prestação de contas (peça 1, p. 254-326, 332-336, 344-354 e 408-428; peça 2, p. 1-26). Diante dos elementos constantes nestes autos, sobretudo da prestação de contas apresentada e da documentação complementar (peça 3, p. 5-70; peça 4, p. 57-113; peça 5 p. 2-81; peça 6, p. 2-93), percebe-se que apenas uma pequena parte das ressalvas foram sanadas. Das diversas ressalvas indicadas pelo MTur que permaneceram, destacam-se todas as ressalvas técnicas indicadas anteriormente (vide item 9 desta instrução).

32. De forma semelhante a outros convênios entre a conveniente e aquele órgão, a Premium se limitou a apresentar cópia de contrato com a empresa contratada e das respectivas notas fiscais de serviço, o que por si só não comprova a regular execução física-financeira do convênio.

33. Pode-se elencar, ainda, outras ressalvas além daquelas apontadas neste processo pelo órgão, quais sejam: ausência de cópia autenticada dos contratos de prestação de serviço de inserção de mídia em rádio, de propaganda volante e de confecção dos banners e cartazes, com as respectivas notas fiscais detalhadas; ausência de justificativa referente à subcontratação total da empresa Conhecer para a realização do evento. Não se verificou, ainda, esclarecimentos convincentes para as irregularidades apontadas pela CGU (como ocorrência de conluio nos processos de escolha dos fornecedores do convênio; impossibilidade de comprovação da existência dos próprios fornecedores; impossibilidade de



verificação da veracidade dos documentos comprobatórios dos gastos apresentados e da efetiva aplicação dos recursos do convênio na consecução dos objetos pactuados; relação entre as empresas que apresentaram cotação de preços e a conveniente).

34. Tendo em vista que o objeto do convênio tem por escopo o custeio de evento passageiro, a única forma de comprovar sua realização é por meio dos documentos/materiais descritos no instrumento do ajuste (cláusula décima terceira do termo do convênio). Todavia, não consta nestes autos a documentação completa com os elementos necessários para comprovar a efetiva realização do evento.

35. No âmbito do convênio em questão, as ocorrências são bastante semelhantes aos outros processos em curso no TCU, não existindo elementos suficientes que comprovem a realização do evento no mesmo molde proposto nem que os recursos do convênio destinaram-se ao pagamento pelos serviços descritos no plano de trabalho. Não há recibos e comprovantes de pagamentos aos prestadores de serviço.

36. A movimentação bancária comprova apenas a transferência dos recursos para a empresa Conhecer (peça 4, p. 68, 70, 72, 74, 76, 78, 80). Não é possível saber se os recursos destinaram-se aos prestadores dos serviços previstos no plano de trabalho.

37. Diante disso, a documentação apresentada na prestação de contas do convênio não revela, efetivamente, a origem dos recursos aplicados, ou seja, não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto.

38. Cabe frisar que incide sobre o gestor (no caso, a presidente da Premium) o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução dos objetos pactuados nos convênios, o que decorre de expressa disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (Acórdãos 317/2010 - Plenário, 5.964/2009 - 2ª Câmara, 153/2007 - Plenário, 1.293/2008 - 2ª Câmara e 132/2006 - 1ª Câmara).

Objeto do convênio com característica de subvenção social

39. O Acórdão 96/2008-TCU-Plenário determinou ao Ministério do Turismo que, quando da análise de propostas de celebração de convênios ou contratos de repasse com entidades de natureza pública ou privada, verificasse: a) a pertinência temática do objeto do ajuste às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional do Turismo, no Plano Estadual de Turismo, caso exista, nos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, a fim de evitar o uso de recursos em dissonância com os programas de governo; b) se o objeto do convênio destina-se ao cumprimento do interesse público, evitando participar de ajustes em que o interesse seja fundamentalmente privado, sob pena de caracterizar subvenção social a entidade privada, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei nº 4.320/1964; c) o impacto potencial da consecução do objeto avençado sobre o setor turístico (itens 9.6.1 a 9.6.3).

40. A referida deliberação é anterior ao convênio em apreço, ou seja, mesmo já tendo sido alertado pelo TCU, o MTur celebrou esse convênio para destinar recursos a evento fundamentalmente privado, sob pena de caracterizar subvenção social a entidade privada, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964.

41. O objeto do convênio, “rodeios”, é evento de interesse predominantemente privado, inclusive, geralmente, com cobrança de ingressos, em que pese no convênio em tela não tenha sido apontada essa ocorrência (cobrança pela entrada nos eventos). Logo, não cabe a indicação do termo lucrativo, utilizado em vários processos de TCE da Premium, para efeito de citação dos responsáveis.

42. Portanto, além de descumprimento de decisão do TCU, houve afronta aos normativos citados e aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência e à essência da natureza jurídica da entidade (organização de interesse público sem fins lucrativos), devendo a entidade Premium, assim como os gestores do Ministério, responder pela ocorrência.



Fraude no processo de cotações de preços

43. A Premium realizou apenas pesquisa de preços com empresas convidadas, que, mais tarde, foi constatado pela CGU o conluio entre as empresas pesquisadas com a empresa contratada Conhecer para execução dos serviços.

44. No convênio em comento, foram apresentadas as pesquisas de preços com as empresas Prime Produções Culturais Ltda. - ME, Rodeios Bandeirantes Ltda. - ME, Brasil Central – Promotora de Serviços e Eventos Ltda. - EPP e Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME., sendo que a Conhecer apresentou o melhor preço e foi contratada pela Premium para a realização da totalidade dos serviços (peça 3, p. 24-46);

45. Conforme destacado anteriormente (item 18 desta instrução), há inúmeras evidências apresentadas pela CGU de fraudes nas contratações realizadas pela Premium (peça 1, p. 368-396), abrangendo sobretudo as contratações das empresas Conhecer e Elo Brasil (vinculadas entre si).

46. Reforça os indícios de conluio, o fato de aquelas empresas serem contratadas na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium e IEC. De acordo com levantamento da CGU, dos 59 convênios firmados com aquelas entidades, 42 foram terceirizados à empresa Conhecer e 6 à empresa Elo, as duas mais contratadas (peça 1, p. 384).

47. A empresa Prime (presente neste convênio) apresentou cotação na maioria dos convênios da Premium e sempre foi derrotada (peça 1, p. 384).

48. As irregularidades detectadas no processo demonstram que houve a intenção deliberada de fraudar o processo de escolha, da qual venceu a empresa Conhecer. Com efeito, restou caracterizado o desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade, bem como infringência ao art. 11 do Decreto 6.170/2007 e art. 45 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008.

49. Conquanto irregular, a conduta da empresa Conhecer na fraude havida no procedimento de “cotação de preços” não pode ser punida com declaração de inidoneidade para participar de licitação, porque a cotação de preços realizada por entidade privada, em atendimento ao que dispõem o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, não se conforma à “categoria de procedimento licitatório”. Nesses termos, o ato irregular não se subsume ao tipo legal de que trata o art. 46 da Lei 8.666/1993, inviabilizando a cominação de tal sanção (Acórdãos 3.611/2013 e 586/2016, ambos do Plenário). Pela mesma razão, não podem ser sancionadas com declaração de inidoneidade as demais empresas que supostamente apresentaram propostas. Logo, tal irregularidade não enseja a possibilidade de declaração de inidoneidade das empresas envolvidas para participar de licitação no âmbito da Administração Pública Federal, conforme artigo 46 da Lei 8.443/1992.

Responsabilização da entidade conveniente e da empresa contratada

50. A entidade conveniente e sua presidente – Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes de Melo – respondem pelo conjunto de irregularidades apuradas nestes autos, a saber: “*Não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio*”, “*Objeto do convênio com característica de subvenção social*” e “*Fraude no processo de cotações de preços*”. Tais ocorrências ensejam citação solidária deles para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres do Tesouro Nacional a totalidade dos recursos públicos repassados pelo convênio.

51. Quanto à beneficiária dos pagamentos impugnados e ao seu dirigente – Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME e Luiz Henrique Peixoto de Almeida, sócio administrador – não se apresenta razoável imputar as duas primeiras irregularidades descritas acima, porque tais atores não participaram da execução do convênio e não tinham obrigação de prestar contas ou de atender aos seus requisitos. Subsiste, em relação a eles, entretanto, a irregularidade relacionada à fraude na cotação de preços, da qual participaram e se beneficiaram. O fato de a empresa Conhecer e seu dirigente não



responderem por duas das irregularidades apuradas não se mostra suficiente para isentá-los de responsabilidade pelo prejuízo imposto ao erário, porque a fraude da qual participaram e se beneficiaram é elemento essencial à materialização do dano. Esse encaminhamento tem sido adotado nos julgados de processos similares (Acórdãos 586/2016, 1.178/2016, 848/2016 e 849/2016, todos do plenário do TCU). Logo, eles também devem ser alcançados pela citação solidária mencionada.

52. A conduta, o nexa de causalidade e a culpabilidade de cada um dos responsáveis em relação às irregularidades tratadas nestes autos estão descritas na matriz de responsabilização, constante do anexo a esta instrução.

Responsabilização de servidores do MTur

53. No que se refere às irregularidades passíveis de serem imputadas a servidores do Ministério do Turismo, na gestão de 43 convênios celebrados entre a Premium e o MTur – entre os quais o que dá origem a estas contas especiais –, foi autuado processo específico (TC 013.668/2016-1) para o “o exame global das práticas administrativas irregulares daqueles servidores na formalização e condução dos quarenta e três convênios firmados com a Premium”, em cumprimento ao Acórdão 586/2016-TCU-Plenário (TC 029.465/2013-3). Logo, estes autos não trataram dessas irregularidades, sem embargo de juntar naquele processo cópia de elementos a elas correlatos constantes nestes autos, visando subsidiar e embasar as análises que serão realizadas.

CONCLUSÃO

54. As irregularidades detectadas no processo que resultaram no débito desta TCE foram: “*Não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio*”, “*Objeto do convênio com característica de subvenção social*” e “*Fraude no processo de cotações de preços*” (itens 31-49 desta instrução).

55. Com efeito, cabe propor citação solidária dos responsáveis pela integralidade dos recursos federais repassados no âmbito do convênio. A entidade Premium Avança Brasil e a Sra. Cláudia Gomes de Melo, na condição de presidente dessa entidade, respondem pela não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio e pela aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado. A conveniente e sua presidente, juntamente com a empresa contratada, Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, e o Sr. Luiz Henrique Peixoto de Almeida, na condição de dirigente dessa empresa, pelo cometimento de fraude no processo de cotações de preços e escolha daquela empresa para executar o objeto do convênio (itens 50-52 desta instrução).

56. Irregularidades passíveis de serem imputadas a servidores do Ministério do Turismo, na gestão dos convênios celebrados entre a Premium e o MTur – entre os quais o que dá origem a estas contas especiais –, serão apuradas em processo específico (TC 013.668/2016-1) autuado para esse fim (item 53 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a proposta de:

I) promover a citação solidária dos responsáveis abaixo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 1.200.000,00 atualizadas monetariamente a partir de 19/3/2009, até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, como a devolução de R\$ 1.432,82, em 23/6/2009, na forma da legislação em vigor, em decorrência das ocorrências indicadas a seguir em relação ao Convênio 1545/2008 (SICONV 702569), celebrado entre o Ministério do Turismo e a Premium Avança Brasil para a realização do evento “Circuito Goiano de Rodeio - Temporada 2009”:



Responsáveis: entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39) e Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), na condição de presidente dessa entidade;

Ocorrências:

a) não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio, uma vez que a documentação apresentada como prestação de contas desse convênio não revela a realização efetiva do evento pactuado e não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto, o que implica no descumprimento do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, além da cláusula décima terceira do respectivo termo de convênio (itens 31-38 desta instrução);

b) objeto do convênio com característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964, conforme entendimento do Acórdão/TCU 96/2008 – Plenário (item 39-42 desta instrução);

Responsáveis: entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), na condição de presidente dessa entidade, empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME (CNPJ 07.046.650/0001-17) e Sr. Luiz Henrique Peixoto de Almeida (CPF 058.352.751-53), na condição de dirigente dessa empresa;

Ocorrência: fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME para executar o objeto do convênio, em desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade, bem como em infringência ao art. 11 do Decreto 6.170/2007 e art. 45 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 (itens 43-49 desta instrução);

II) anexar cópia desta instrução e do relatório de fiscalização da CGU (peça 1, p. 368-396) aos ofícios de citação a fim de subsidiar o exercício da defesa e do contraditório.

SECEX-GO, em 28 de setembro de 2016.

(Assinado eletronicamente)

PAULO ROGÉRIO BARBOSA CHAVES

AUFC – Mat. 5055-5

ANEXO

Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade (aplicável somente às pessoas físicas)
<p>Não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio</p>	<p>Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes de Melo</p>	<p>Desde 26/12/2008 (data assinatura termo)</p>	<p>Não apresentar documentação suficiente como prestação de contas para comprovar a correta aplicação dos recursos, quando deveria apresentar documentação que revelasse a realização efetiva do evento e demonstrasse o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas na execução do objeto.</p>	<p>A não apresentação de toda a documentação exigida resultou na não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio.</p>	<p>Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticou. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, considerada a circunstância que a cercava, pois a presidente da entidade conveniente deveria ter apresentado a documentação exigida.</p>



Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade (aplicável somente às pessoas físicas)
Objeto do convênio com característica de subvenção social	Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes Melo de	Desde 26/12/2008 (data assinatura termo)	Aplicar os recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, quando não deveria ter pleiteado ao Ministério a realização de evento dessa natureza.	A utilização dos referidos recursos em evento privado, possibilitou a entidade privada ser beneficiária de recursos de convênio com características de subvenção social.	<p>Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável.</p> <p>É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticou.</p> <p>É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, considerada a circunstância que a cercava, pois deveria a presidente da entidade conveniente não ter utilizado os recursos públicos para evento privado.</p>



Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade (aplicável somente às pessoas físicas)
Fraude no processo de cotações de preços	Premium Avançada Brasil Cláudia Gomes Melo	Desde 29/12/2008 (data da assinatura do contrato)	Direcionar a contratação da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME para executar o objeto do convênio, quando deveria ter realizado procedimento regular para a contratação da empresa que executaria os serviços.	A contratação direcionada da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, propiciou o cometimento de fraude no processo de cotações de preços.	<p>Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável.</p> <p>É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou.</p> <p>É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, considerada a circunstância que a cercava, pois deveria a presidente da entidade conveniente ter realizado procedimento regular para a contratação da empresa que executaria os serviços.</p>



Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade (aplicável somente às pessoas físicas)
Fraude no processo de cotações de preços	Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME e Luiz Henrique Peixoto de Almeida	Desde 29/12/2008 (data da assinatura do contrato)	Participar de processo de cotações de preços direcionado que resultou na sua escolha para executar o objeto do convênio, quando deveria ter participado de procedimento regular para a sua contratação.	A contratação direcionada da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, propiciou o cometimento de fraude no processo de cotações de preços.	<p>Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável.</p> <p>É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou.</p> <p>É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, considerada a circunstância que o cercava, pois deveria dirigente da empresa ter participado de procedimento regular para a sua contratação.</p>