

**TC 017.117/2014-3**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Ministério do Turismo

**Responsáveis:** Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39); Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53); LBS Transportes e Eventos Ltda. – ME (CNPJ 09.431.348/0001-08); Cleone Luiz Gomes (CPF 387.346.131-53); Instituto Caminho das Artes (CNPJ 03.572.065/0001-08); Isaias Alves Alexandre (CPF 795.260.201-20)

**Procuradores:** Huilder Magno de Souza, OAB/DF 18.444, e outros, procuradores da Premium e da Sra. Cláudia (peças 46-47); Fábio Santos Martins, OAB/GO 21.828, e outros (Peças 30 e 70), procuradores da LBS e do Sr. Cleone

**Interessado em sustentação oral:** Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes de Melo

**Proposta:** mérito

## 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 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 dos Convênios 1001/2009 (SICONV 704854) e 992/2009 (SICONV 704843).

## HISTÓRICO

2. As irregularidades destas contas foram certificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e objeto de seu relatório de auditoria, tendo ciência do Ministro de Estado do Turismo (peça 1, p. 250-257 e 270). Na instrução precedente (peça 11), na qual consta histórico detalhado das particularidades do convênio, foram relatados aspectos acerca da formalização, da análise que o precedeu a cargo do órgão repassador, da documentação apresentada para fins de prestação de contas e do resultado da reanálise realizada pelo MTur a partir de informações remetidas pela CGU, em virtude de sua fiscalização realizada nos convênios celebrados com aquela entidade; também menciona os apontamentos realizados naquela fiscalização e a atuação do Ministério Público Federal e do TCU em relação a esses fatos (que precederam a instauração destas Contas). Destaquem-se, a seguir, os principais pontos.

### Convênio 1001/2009 (SICONV 704854)

3. O convênio foi celebrado em 11/9/2009 com o objeto de apoiar o evento “Festival 100% Fagama”, previsto para ser realizado no período de 11 a 13 de setembro/2009. A vigência foi estipulada de 11/9/2009 a 10/2/2010 (peça 1, p. 85-119, 123, 204). Os recursos necessários à



consecução do objeto pactuado foram da ordem de R\$ 500.000,00, sendo R\$ 450.000,00 à conta do concedente e R\$ 50.000,00 de contrapartida da convenente, liberados por intermédio das Ordens Bancárias 09OB801977 e 09OB801978, ambas de 8/12/2009 (peça 1, p. 127), e creditados na conta bancária da entidade em 10/12/2009 (peça 9, p. 15-17).

4. A celebração do convênio foi precedida de parecer técnico do MTur (peça 1, p. 51-59), elaborado em 11/9/2009, 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. No mesmo dia do parecer técnico, ocorreram o parecer da consultoria jurídica do órgão (peça 1, p. 61-83) e a celebração do convênio (peça 1, p. 119). A publicação do ajuste deu-se em 6/10/2009 (peça 1, p. 121).

5. A presidente da entidade Premium Avança Brasil apresentou a prestação de contas do convênio em 16/1/2010 (peça 9, p. 4-50). O órgão repassador emitiu dois pareceres (peça 9, p. 55-64; p. 66-74), em que apontou pendência de documentação na prestação de contas, sendo necessárias diligências junto à convenente. Diante da não apresentação de documentação complementar (peça 1, p. 184), o concedente instaurou tomada de contas especial. A entidade informou que houve apenas cotação de preço junto ao Instituto Caminho das Artes - ICA (peça 9, p. 18-21).

#### Convênio 992/2009 (SICONV 704843)

6. O convênio foi celebrado em 10/9/2009 com o objeto de apoiar o evento “Festa de Setembro”, previsto para ser realizado no período de 10 a 13 de setembro/2009, no município de Gama/DF. A vigência foi estipulada de 10/9/2009 a 16/1/2010 (peça 2, p. 38-72, 76). Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram da ordem de R\$ 53.000,00, sendo R\$ 50.000,00 à conta do concedente e R\$ 3.000,00 de contrapartida da convenente, liberados por intermédio da Ordem Bancária 09OB801812, de 25/11/2009 (peça 2, p. 78) e creditados na conta bancária da entidade em 27/11/2009 (peça 10, p. 11).

7. A celebração do convênio foi precedida de parecer técnico do MTur (peça 2, p. 6-10), elaborado em 10/9/2009, 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. No mesmo dia do parecer técnico, ocorreram o parecer da consultoria jurídica do órgão (peça 2, p. 14-36) e a celebração do convênio (peça 2, p. 72). A publicação do ajuste deu-se em 2/10/2009 (peça 2, p. 74).

8. A presidente da entidade Premium Avança Brasil apresentou a prestação de contas do convênio em 22/12/2009 (peça 10, p. 4-24). O órgão repassador emitiu dois pareceres (peça 10, p. 26-31; 52-62), em que apontou pendência de documentação na prestação de contas, sendo necessárias diligências junto à convenente. Diante da não apresentação de documentação complementar (peça 10, p. 70), o concedente instaurou tomada de contas especial. A entidade informou que houve cotação junto às empresas Sando Vítor de Jesus Queiroz, E.A. Alves Comunicação - ME e LBS (Master Eventos), sendo que a última apresentou menor valor e foi contratada (peça 10, p. 12-18).

9. Com efeito, o órgão concedente elaborou os Relatórios do Tomador de Contas (Relatórios 147/2014 e 161/2014 - peça 1, p. 204-212; peça 2, p. 173-178), em que se concluíram pela imputação do débito correspondente à integralidade dos recursos federais repassados em cada convênio à Sra. Cláudia Gomes de Melo, solidariamente com a entidade Premium Avança Brasil.

Atuação da CGU e MPF

10. Os achados da fiscalização realizada pela CGU em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avança Brasil e o Instituto Educar e Crescer (IEC) 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 (peça 2, p. 100-126):

- 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 convenientes 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 conveniente e não há nenhuma comprovação de que o recurso efetivamente foi gasto no evento.

11. 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.

#### Atuação do TCU – Processos Conexos

12. 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 MTur à Premium Avança Brasil, para realizar diversos eventos de cunho turístico em Goiás. 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 (relatado pelo Ministro Augusto Sherman), em que se determinou ao MTur que concluísse a análise das prestações de contas dos convênios firmados com a entidade, apurando integralmente as irregularidades elencadas pela CGU.

13. Para monitorar esse acórdão, a Secex/GO autuou o processo TC 009.209/2013-1. Foi exarado o Acórdão 5.356/2014-TCU-2ª C (relatado pelo mesmo ministro), que considerou cumpridas ou em fase final de cumprimento as determinações constantes daquele acórdão, 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.

14. Pesquisa realizada nos sistemas informatizados deste Tribunal indicou a autuação de trinta e três processos de TCE. 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).

15. 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, relatados pelos Ministros Marcos Bemquerer e Augusto Sherman, o primeiro e o terceiro acórdão, respectivamente, e pelo Ministro Walton Alencar, os demais), um com proposta de mérito aguardando pronunciamento do ministro relator (TC 017.014/2014-0), e vinte e sete penderes 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).

16. 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. Luís Henrique Peixoto de Almeida (dirigente daquela empresa), com as respectivas implicações (débito

solidário e multa). Sobre os acórdãos de 2016, há recursos impetrados pela Premium e sua presidente; um o mérito foi negado provimento, para os demais, as manifestações da Secretaria de Recursos e do Ministério Público junto ao TCU já realizadas até o momento são no sentido de não provimento deles.

17. Diante das ocorrências identificadas pelo TCU, CGU e MPF, percebe-se o ambiente vulnerável naquele Ministério na época da celebração dos convênios com a Premium. Como observaram aqueles órgãos fiscalizatórios (ex: Acórdãos 980/2009 e 2.668/2008, ambos do plenário do TCU, relatados pelos Ministros Walton Alencar e Ubiratan Aguiar), 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.

18. 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.

19. Assim como ocorreu em outros convênios, a análise técnica, o parecer jurídico e a celebração do ajuste em comento ocorreram de forma concomitante, 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, são frequentes liberações de recursos de convênios posteriores à realização do objeto, como o ocorrido nestes convênios, em que os eventos estavam previstos para serem realizados em setembro/2009 e a liberação dos recursos ocorreu no final do mesmo ano.

## EXAME TÉCNICO

20. Na instrução precedente (peça 11), houve a delimitação das responsabilidades pela ocorrência de dano apurado nestas contas, envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis – entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39) e Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), na condição de presidente dessa entidade, para ambos os convênios; para o Convênio SICONV 704854, o Instituto Caminho das Artes (CNPJ 03.572.065/0001-08) e Isaias Alves Alexandre (CPF 795.260.201-20), na condição de dirigente desse Instituto; para o Convênio SICONV 704843, a empresa LBS Transportes e Eventos Ltda. – ME (CNPJ 09.431.348/0001-08) e Cleone Luiz Gomes (CPF 387.346.131-53), na condição de dirigente dessa empresa –, e a quantificação dos danos ao erário, dando ensejo a proposta de citação solidária deles, que teve a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peça 12) e foi realizada nos seguintes termos (as duas primeiras ocorrências atribuídas somente à Premium e Cláudia; a terceira a todos os responsáveis):

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;

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;

fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa (ICA ou LBS, primeiro ou segundo convênio indicado acima, respectivamente) 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.

21. Regularmente citados, todos apresentaram defesa. A tabela a seguir retrata detalhadamente a documentação acostada aos autos:

a) Entidade Premium Avança Brasil (conveniente)

| <b>Documento/Finalidade</b>                             | <b>Data</b> | <b>Peça</b>      |
|---|-------------|------------------|
| Ofício de citação 1993/2016-TCU/SECEX-GO                | 16/12/2016  | peça 35          |
| Aviso de Recebimento Of. 1993/2016                      | 29/12/2016  | peça 43          |
| Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia | -----       | peças 48-49 e 52 |
| Defesa apresentada em conjunto com a sua presidente     | 13/3/2017   | peça 68          |

b) Sra. Cláudia Gomes de Melo (presidente da Premium)

| <b>Documento/Finalidade</b>                             | <b>Data</b> | <b>Peça</b>      |
|---|-------------|------------------|
| Ofício de citação 1994/2016-TCU/SECEX-GO                | 16/12/2016  | peça 37          |
| Aviso de Recebimento Of. 1994/2016                      | 29/12/2016  | peça 44          |
| Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia | -----       | peças 48-49 e 52 |
| Defesa apresentada em conjunto com a sua presidente     | 13/3/2017   | peça 68          |

c) Empresa LBS Transportes e Eventos Ltda – ME (contratada pela Premium no Convênio SICONV 704843)

| <b>Documento/Finalidade</b>                             | <b>Data</b> | <b>Peça</b>    |
|---|-------------|----------------|
| Ofício de citação 1995/2016-TCU/SECEX-GO                | 16/12/2016  | peça 38        |
| Aviso de Recebimento Of. 1995/2016 – devolvido          | 28/12/2016  | peça 53        |
| Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia | -----       | peças 56-57    |
| Defesa apresentada – teor similar à defesa do dirigente | 9/2/2017    | peça 58-61; 71 |

d) Sr. Cleone Luiz Gomes (dirigente da LBS)

| <b>Documento/Finalidade</b>                             | <b>Data</b> | <b>Peça</b>    |
|---|-------------|----------------|
| Ofício de citação 1996/2016-TCU/SECEX-GO                | 16/12/2016  | peça 39        |
| Aviso de Recebimento Of. 1996/2016                      | 26/12/2016  | peça 51        |
| Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia | -----       | peças 56-57    |
| Defesa apresentada – teor similar à defesa da empresa   | 23/2/2017   | peça 66-67; 71 |

e) Instituto Caminho das Artes (contratada pela Premium no Convênio SICONV 704854)

| Documento/Finalidade                                    | Data       | Peça                 |
|---|------------|----------------------|
| Ofício de citação 1997/2016-TCU/SECEX-GO                | 16/12/2016 | peça 40              |
| Aviso de Recebimento Of. 1997/2016                      | 26/12/2016 | peça 45              |
| Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia | -----      | peças 54 e 57; 62-65 |
| Defesa apresentada em conjunto com o dirigente          | 20/3/2017  | peça 69              |

f) Sr. Isaias Alves Alexandre (dirigente do ICA)

| Documento/Finalidade                           | Data       | Peça    |
|--|------------|---------|
| Ofício de citação 1998/2016-TCU/SECEX-GO       | 16/12/2016 | peça 41 |
| Aviso de Recebimento Of. 1998/2016             | 26/12/2016 | peça 42 |
| Defesa apresentada em conjunto com o Instituto | 20/3/2017  | peça 69 |

22. A entidade Premium e a Sra. Cláudia apresentaram defesa em conjunto, por meio da qual aduziram os seguintes argumentos e documentos (peça 68):

a) as celebrações dos convênios foram precedidas de pareceres técnicos do MTur, sugerindo a firmatura dos pactos. Também consideraram que os custos indicados nos projetos estavam condizentes com o praticado no mercado local, tendo por base as propostas anexadas ao sistema e já atestadas. Para ambos, no mesmo dia do parecer técnico, ocorreu o parecer da consultoria jurídica do órgão e a celebração do convênio;

b) a prestação de contas do Convênio SICONV 704854 foi objeto de dois pareceres do MTur, (peça 9, p. 55-64; p. 66-74), em que apontou pendência de documentação na prestação de contas. Porém, toda prestação de contas foi enviada, atendendo o que previra o plano de trabalho (peça 9, p. 5-53);

c) a prestação de contas do Convênio SICONV 704843 foi apresentada (peça 10, p. 5-24), inclusive declaração da autoridade local afirmando que o evento foi realizado com recursos do convênio;

d) as notas fiscais do ICA e da LBS anexadas junto às prestações de contas comprovam claramente os pagamentos a elas realizados, com descrição detalhada dos itens e valores repassados pelos serviços prestados. Os valores constantes nas transferências bancárias e notas fiscais não deixam dúvidas acerca da aplicação do recurso oriundo do Poder Público, o que demonstra o nexo de causalidade entre a despesa e receita. Há ainda nos autos todos os demais elementos, como fotos, mídia de rádio, declarações, relatórios, extrato bancário etc.;

e) a exigência de comprovante do pagamento de todos os serviços que constavam no plano de trabalho não é legal nem é prevista nos termos dos convênios. Era de se esperar que se apresentasse apenas uma nota fiscal e um pagamento para cada uma das empresas contratadas. Cita julgado do TCU (Acórdão 316/2013-1ª C, relatado pelo Ministro Augusto Sherman) em que há clara aceitação de nota fiscal com a descrição do plano de trabalho;

f) as alegações da CGU foram baseadas em outros convênios, não se demonstrou nexo de causalidade entre o que ocorrera naqueles convênios e nesses. No caso do Convênio 704843, a empresa LBS apenas foi contratada para a execução do evento, não tendo qualquer vínculo com as defendentes;

g) a supervisão *in loco* não foi realizada para ambos os convênios;

h) as finalidades dos convênios foram atingidas, os eventos ocorreram com os repasses dos recursos públicos, não foram apontados indícios de superfaturamento nos valores pagos pelos

serviços e a documentação acostada aos autos demonstra o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto;

i) as três cotações de preços para cada uma das contratações realizadas nos âmbito dos convênios ocorreram, ao contrário do informado na instrução anterior em relação ao primeiro convênio. Para este, as propostas apresentadas foram: Instituto Caminho das Artes, Capital Comunicação & Marketing (CNPJ 10.344.873/0001-75) e Six Marketing Ltda. (CNPJ 05.957/364/0001-88), conforme cópia dos documentos em anexo à defesa que ora apresenta (p. 22-29); para o outro, as empresas foram: LBS, Sando Vítor de Jesus Queiroz (CNPJ 00.599.809/0001-81) e E.A. Alves Comunicação – ME (CNPJ 08.767.320/0001-83);

j) a ausência de fraude nas cotações de preços das contratações realizadas no âmbito dos convênios, uma vez que as cotações de preços foram realizadas com base nas formalidades legais previstas no Decreto 6170/2007 e na Portaria Interministerial 127/2008, e as alegações de conluio não passam de acusações infundadas;

k) o objetivo dos procedimentos era a contratação mais vantajosa à Administração Pública, as propostas foram aprovadas pela área técnica do MTur e, no caso de qualquer impropriedade, eram realizadas diligências com vistas à correção. A verificação das condições técnicas e operacionais das empresas consultadas ficava a cargo do exame do setor técnico competente do Ministério, que não apontou qualquer desconformidade;

l) a ausência de violação aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade. A presença de indícios não é suficiente a caracterizar uma possível existência de fraude, e não se deve julgar tendo por base meras conjecturas. A correspondência entre pessoas físicas de ex-sócios e sócios atuais, ou responsáveis, não comprova a ocorrência de vícios ou fraudes, e não se pode confundir a pessoa física do sócio com a pessoa jurídica da sociedade da qual faz parte;

m) os preços contratados estavam de acordo com os praticados no mercado e a situação jurídico-fiscal das empresas estava regular, nada as impediam de participar em licitações públicas. Colaciona precedente do TCU a respeito da impossibilidade de se vedar a participação em licitação de empresas representadas por credenciados que mantenham entre si vínculo de natureza técnica, comercial, econômica familiar ou financeira, devendo esse tipo de ocorrência, em cada caso concreto, ser ponderada com outros elementos para se caracterizar eventual conluio para fraudar o resultado do certame;

n) a tese contida em outros processos de que eram sempre as mesmas empresas contratadas pela conveniente não se verifica neste, não se podendo condenar alguém com indícios levantados noutro processo que sequer o responsável participou;

o) as documentações acostadas nos autos provam que os eventos foram públicos, com recursos oriundos do poder público, não havendo quaisquer indícios ou provas de que houve interesse fundamentalmente privado. Não se comprovou que houve recursos obtidos em virtude da venda de ingressos;

p) a ausência de infração à norma legal capaz de macular o conteúdo material e formal das prestações de contas, colacionando precedentes do TCU em que irregularidades na prestação de contas foram saneadas no curso da instrução processual e julgou-se as contas regulares com ressalva;

q) a inexistência nos autos da demonstração de efetivo prejuízo ao erário, e que a condenação à devolução dos recursos representaria enriquecimento sem causa por parte da União;

r) as ressalvas técnicas apontadas são de cunho meramente formal e não prejudicam o alcance dos objetivos pretendidos. Assim, a aplicação de multa é medida desproporcional, considerando que inexistem quaisquer indícios de locupletamento por parte dos responsáveis.

23. As cópias dos seguintes elementos do Convênio Siconv 704854 foram apresentados: fotos com legendas indicando as atrações musicais Luiz Cláudio e Banda, Banda Expressão e

Louvor, Banda C 4 e Banda Calcinha Preta – tais fotos não indicam evento, localidade, data (p. 32-35). Além destes, apresentou outras duas cópias que já constavam dos autos (p. 30-31; idêntico aos elementos à peça 9, p. 4 e 43).

24. Por fim, os defendentes requerem: a) a realização de perícia técnica, com base no art. 38 da Lei 9.784/1999, caso seja necessário para demonstrar a execução do evento e o cumprimento dos termos do convênio; b) a produção de sustentação oral no julgamento do processo e/ou na apreciação do processo, antes do voto do relator; c) o julgamento destas contas em regulares ou regulares com ressalvas, dando-lhes quitação e afastando o débito; d) a ciência da deliberação que vier a ser proferida.

25. A empresa LBS e o Sr. Cleone apresentaram defesas cujo teor é similar, por meio das quais aduziram os seguintes argumentos e documentos (peça 58-61; 66-67; 71):

a) a ilegitimidade passiva dos defendentes, pois não figuram como parte do convênio. Não são agentes públicos e não têm responsabilidade nos procedimentos do MTur, tampouco assumiram obrigação de lhe enviar documentos comprobatórios da prestação de serviços;

b) a inexistência de provas de ilícito praticado pelos defendentes, e de perícia comprobatória de superfaturamentos, assim como de comprovação do prejuízo ao erário;

c) a ausência de indícios de irregularidade e de indicação do modo ou circunstância da efetiva participação dos defendentes no suposto ato delituoso. A acusação genérica e sem identificação de condutas prejudica a defesa, viola os princípios da ampla defesa e do contraditório;

d) o enriquecimento ilícito do Poder Público, já que o evento foi realizado e aquele quer o ressarcimento dos valores indevidamente;

e) o pagamento obedeceu a todas as cláusulas do contrato entre ela e a Premium, no exato valor previsto, conforme notas fiscais, e realizado somente após a realização do evento;

f) as obrigações contratuais assumidas pela empresa foram regularmente cumpridas, bem como a efetiva prestação dos serviços;

g) a existência de qualquer irregularidade na prestação de contas ou a comprovação da aplicação dos recursos é de inteira e exclusiva responsabilidade da Premium, competindo a ela comprovar a realização do evento;

h) a empresa prestou serviços a Premium em dois convênios apenas (neste e no Convênio Siconv 703280, do universo de quarenta e três existentes), o que em última análise demonstra apenas o seu interesse em competir;

i) o Sr. Júlio Sérgio Ferreira Balieiro era procurador da empresa, motivo pelo qual aparece tanto no contrato quanto na proposta de preços como seu representante, e não no seu quadro societário;

j) a informação do número do CPF daquele procurador foi equivocada, pois se tratou do CPF de seu irmão Racyne Ferreira Bessa Balieiro, cantor da dupla que se apresentou no evento;

k) a empresa foi constituída em 2008 tendo por objeto social, entre outras atividades, a promoção de eventos, conforme seu contrato social inicial; apenas em 2013 alterou o objeto para prestação de serviços rodoviários, dentre outros;

l) os autos não possuem elemento que demonstre de maneira efetiva conluio ou fraude praticada pela empresa, seja entre esta e a entidade conveniente, seja com outra empresa participante da cotação de preço; a afirmação de fraude tratou-se de mera inferência deduzida pelo suposto *modus operandi* da entidade conveniente. Cita julgados do TCU no sentido de que a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade por conta de fraude à licitação depende da efetiva comprovação desta (Acórdão 2.608/2011-P, relatado pelo Ministro Walton Alencar; Acórdão 2.803/2016-P, relatado pelo Ministro André de Carvalho);

m) a inexistência nos autos de menção a conduta irregular da empresa no relatório de fiscalização da CGU, o qual dá supedâneo a este processo, e de prova efetiva de conluio o fraude,

impõe sua exclusão do rol de responsáveis destas Contas. Faz remissão a julgado do TCU em que se analisou convênio firmado pelo MTur com a Premium, com a contratação da empresa Conhecer, tendo sido a empresa que participou do processo de cotação – Ideia 7 Comunicação e Marketing Ltda. - excluída do rol de responsáveis (Acórdão 1.178/2016-P, relatado pelo Ministro Walton Alencar);

n) a participação da empresa na competição pelos serviços e a execução integral do pactuado a preços de mercado demonstra a sua boa-fé, não podendo ser responsabilizada por condutas de entidade a qual não possuía qualquer vínculo e que descumpriu seu dever de prestar contas;

o) a inexistência de ato ilícito praticado, prejuízo causado, nexo de causalidade, má-fé, locupletamento, enriquecimento ilícito ou violação aos princípios constitucionais;

p) a jurisprudência do TCU é no sentido de que não cabe responsabilização solidária de empresa contratada, no caso de débito decorrente de não apresentação de prestação de contas (os julgados citados - Acórdãos 2.007/2017-2ª C e 6.884/2016-1ª C, relatados pelo Ministro José Múcio – dispõem acerca da não responsabilização solidária da empresa contratada quando da não apresentação pelo conveniente de documentos que comprovem a realização do evento cultural ou artístico, e da impossibilidade de presumir a inexecução do objeto em relação ao contratado para prestação de um serviço de apresentação de um show artístico no caso da não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos, respectivamente. Também citou trecho do Voto condutor do Acórdão 4.940/2016-2ª C, relatado pelo Ministro André Luís, no qual assevera não ser incumbência das empresas contratadas pelo conveniente comprovar a aplicação dos recursos públicos do convênio).

26. As cópias dos seguintes elementos do Convênio Siconv 704843 foram apresentados: contrato de prestação de serviço firmado com a Premium (incompleto); processo interno de cotação prévia da Premium (verifica-se que a justificativa contida no documento se refere a outro convênio – há a indicação de que se sagrou vencedora a empresa Conhecer, que sequer participou da cotação; mas foi contratada em inúmeros outros convênios); termo de homologação e adjudicação; notas fiscais emitidas; declarações da Premium e do prefeito atestando a execução do evento; carta de exclusividade da atração artística (dia e local fixos); propostas orçamentárias das empresas; duas fotografias dos artistas se apresentando no evento – tais fotos não indicam evento, localidade, data; comprovante de inscrição e de situação cadastral (indica produção musical como atividade econômica secundária); consolidação do contrato social (indica serviços de eventos artísticos e culturais em geral, entre outros objetivos da sociedade (peças 61 e 71).

27. Por fim, os defendentes requerem: o arquivamento do processo; os meios de provas permitidos em lei; apresentação de rol de testemunhas posteriormente arroladas; perícia comprobatória do prejuízo ao erário.

28. O ICA e o Sr. Isaias apresentaram defesa em conjunto, por meio da qual aduziram os seguintes argumentos (peça 69):

a) o Instituto se propôs a prestar serviços que possuíam características especiais onde apenas ele poderia fornecer, diante de um objeto singular como ser empresário de profissional de qualquer setor artístico consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Detém a exclusividade para contratação das apresentações de seus empresários, ajustando em nome do artista/banda o valor do cachê, número de apresentações, local e horários; e a exclusividade também da data não se confunde com a do empresário que representa o artista em todo território nacional;

b) os artistas/bandas não negociam diretamente com os órgãos da administração direta por vários problemas conjunturais, citando a necessidade de pagamento antecipado pelos seus

serviços e o pagamento de despesas com passagens, hospedagens etc., além de não disporem de toda documentação exigida;

c) o ICA não atuou como intermediário, pois é entidade sem fins lucrativos, com notória especialização nessa área, e empresário exclusivo de grandes nomes da indústria do entretenimento. Por sua natureza, não traz aumento de custos para o Estado, porque não majora o preço do artista/banda;

d) os artistas foram selecionados pela Premium da lista (elenco) que dispunha à época, e ela desejava a contratação da banda Calcinha Preta, da qual era empresário exclusivo; foi fornecida a infraestrutura exigida contratualmente com aquela banda;

e) o Instituto foi contratado pela Premium por inexigibilidade de licitação, já que era empresário exclusivo da banda, tendo sido convidado provavelmente por possuir amplo currículo nessa atividade e já ter participado em 2008 como contratado por outra instituição com o mesmo objetivo propostos ao MTur;

f) a Premium também o convidou para participar da cotação de preço de infraestrutura, pessoal técnico e divulgação do evento;

g) os valores identificados na cotação de preço foram avaliados pelo MTur e considerados compatíveis com valor de mercado local;

h) o evento foi divulgado nos veículos de comunicação, atingindo o público almejado como foi constatado pela grande presença de público;

i) os artistas/bandas se apresentaram majestosamente, conforme prova fotográfica e vídeos apresentados, bem como nota técnica do MTur;

j) as contratações das atrações musicais, no montante de R\$ 250.000,00, foram com os seguintes artistas/bandas: Luiz Cláudio e banda, Banda Expressão e Louvor, Banda Tribo do Funk, Banda Tempero do Céu, Salz Band, Banda C 4, Kleber Lucas e banda Calcinha Preta;

k) as contratações de divulgação, no montante de R\$ 172.009,43, foram com os seguintes veículos de comunicação: TV Band, rádio Tupi FM, rádio Nativa FM, rádio Mix FM, rádio JK FM, rádio Mega FM, jornal O Coletivo, Jornal de Brasília, Jornal da Comunidade, jornal Diário da Manhã;

l) as contratações da infraestrutura, no montante de R\$ 65.100,00, foram com os seguintes serviços: extintores, banheiro químico, tendas, alambrados, barricadas, fechamentos e gerador;

m) as contratações dos recursos humanos, no montante de R\$ 12.890,57, foram com os seguintes serviços: coordenador de palco, auxiliares, seguranças, brigadistas, limpeza e carregador;

n) a contratação de profissionais do setor artístico por inexigibilidade de licitação teve parecer favorável, e a contratação dos veículos de divulgação por cotação de preço foi realizada a valor menor do que o “preço de tabela” fornecidos pelos veículos de comunicação. Para ambas, o Parecer Técnico 1.355/2009 considerou os preços indicados no projeto condizentes com o praticado no mercado local, tendo por base as propostas anexadas;

o) a inexistência de provas de atos de fraude nos procedimentos de cotação de preços, não lhe sendo imputado na citação a ausência de execução do objeto, tendo o Instituto cumprido o que fora acordado;

p) o ICA não pode ser comparado a outras empresas contratadas pela Premium que não se defenderam, assim como não pode ser avaliado pela ausência de defesa daquela contratante;

q) o direcionamento da sua contratação não ocorreu, a Premium desejava os artistas/bandas que o Instituto atuava como empresário exclusivo e assim procedeu a sua contratação com base na inexigibilidade de licitação. Não há comprovação de qualquer ligação entre o contratado e a contratante, muito menos dos seus dirigentes;

r) a cotação de preços ocorreu, ao contrário do informado na instrução de citação, com a participação de outras duas empresas além do Instituto para os itens de infraestrutura, recursos humanos e divulgação, sagrando-se vencedor por ter ofertado o menor preço. Cita-se elemento constantes nos autos que indica este fato (trecho do parecer do MTur que informa constar na aba “anexos” do Siconv o procedimento de cotação de preços - peça 9, p. 71), além de julgado desta Corte de Contas que não considerou indício de fraude o fato isolado de as mesmas empresas terem participado de certames desacompanhado de outras evidências (Acórdão 1.701/2007-TCU-2ª C, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz);

s) a inexigibilidade de licitação se deu em relação à contratação de profissional de setor artístico em razão de deter a exclusividade dos artistas contratados. O TCU não pune com a devolução de dinheiro eventual inexigibilidade que tenha sido feita fora das hipóteses legais (cita o Acórdão 5.662/2014-1ª C, relatado pelo Ministro Bruno Dantas), não poderia fazê-lo no presente caso, sobretudo porque foi regular;

t) o objeto foi cumprido e isso não foi contestado; não houve prejuízo ou dano ao erário;

u) o Ministério Público de Contas junto ao TCU emitiu parecer, no âmbito do processo TC 007.235/2014-3, ainda pendente de julgamento, propondo a exclusão do Instituto da relação processual, mesmo que tenha sido beneficiado com o contrato e com o termo de parceria, tendo em vista que o nexo de causalidade somente existe com o conveniente.

29. O Instituto elencou outros argumentos não relacionados acima porque não se referem ao fato pelo qual foi ouvido em citação. Nenhum elemento documental foi apresentado junto à sua defesa.

#### Análise

30. 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 ao erário.

31. As teses defensivas lançadas pela Premium e sua presidente resumem-se à: i) integralidade do cumprimento dos objetos e a regularidade da gestão financeira dos recursos, em virtude das documentações comprobatórias encaminhadas a título de prestação de contas ao MTur; ii) ausência de subvenção social para subsidiar interesses privados, pois não houve recursos obtidos em virtude da venda de ingressos dos eventos; iii) regularidade dos procedimentos de cotação dos preços, dada a manifestação técnica favorável do Ministério.

32. Registra-se, inicialmente, que todas alegações do conveniente e de sua presidente foram apresentadas desacompanhadas de documentação comprobatória, os defendentes não carregaram aos autos elementos adicionais de defesa (com exceção a poucas fotos supostamente de algumas atrações artísticas do Convênio Siconv 704854 que não indicam evento, localidade, data – peça 68, p. 32-35). Cingiram-se a asseverar a realização física dos objetos e o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas com a contratação do ICA e da empresa LBS.

33. Passa-se a analisar a comprovação da execução do objeto do convênio, sob os aspectos físico-financeiro. Os defendentes se limitaram a alegar que as prestações de contas foram apresentadas.

34. No Convênio SICONV 704854, os pareceres do MTur apontaram pendências na documentação da prestação de contas (peça 9, p. 55-64; p. 66-74), entre as quais se destacam as seguintes: a) ausência de fotos, vídeo/imagens devidamente identificados com a data e o nome do evento de forma a demonstrar (i) a efetiva instalação dos itens de infraestrutura - alambrados e barricadas, tendas, gerador, extintores e banheiros químicos; e (ii) a presença dos carregadores,

encarregados de limpeza, brigadistas, seguranças, auxiliares e coordenador de palco – para estes também não apresentou listagem com RG, CPF e valor de todos os contratados; b) ausência de fotos, vídeo/imagens devidamente identificados com a data, nome do evento e nome das bandas; c) ausência do relatório de divulgação e/ou declaração de veiculação assinada pela representante da emissora de TV da quantidade especificada no plano de trabalho com o atesto da empresa; d) ausência do comprovante de veiculação nas rádios com programação prevista e o mapa de veiculação, com o valor, o atesto da rádio e os *spots* de gravação; e) ausência de exemplares dos anúncios em jornais; f) imagens das fotos enviadas não estavam identificadas com nome do evento e data na imagem; g) ausência das cópias da publicação dos contratos de exclusividade entre os artistas e os empresários contratados, não servindo aqueles restritos a datas e localidades fixas.

35. Em relação ao Convênio SICONV 704843, o órgão repassador por meio de dois pareceres (peça 10, p. 26-31; 56-62) apontou as pendências na documentação apresentada, entre as quais se destacam as seguintes: a) ausência de fotos e/ou filmagem do local do evento “em plano aberto”, a fim de demonstrar (i) sua estrutura - sonorização e iluminação do evento e (ii) o show da dupla contratada; b) ausência de fotos dos carros de som e/ou programação prevista com o atesto da empresa que os locou; c) ausência de cópia do contrato de exclusividade entre os artistas e os empresários contratados, bem como recibo da atração artística; d) ressalvas da CGU mencionadas anteriormente – afetas à conveniente Premium, não à empresa contratada.

36. A única forma de comprovar a realização de evento passageiro como o objeto deste convênio é por meio dos documentos/materiais descritos no instrumento do ajuste, como comprovante do recebimento da mercadoria ou serviço; comprovação por meio de fotografia, jornal, vídeo etc., da fixação da logomarca do MTur; quaisquer outros documentos comprobatórios das despesas; cópia de anúncio em vídeos, cd's, dvd's, e, ainda, comprovante de veiculação dos anúncios em rádios, tv, jornais (cláusula décima terceira, parágrafo segundo dos termos de convênio - alíneas “c”, “d”, “e”, e “f”) (peça 1, p. 111-113, e peça 2, p. 64-66, para o primeiro e segundo convênios, respectivamente).

37. No entanto, não há nos autos documentos comprobatórios da execução física dos objetos firmados. Esperava-se a apresentação de registros audiovisuais e outros elementos em que se pudesse constatar efetivamente a execução dos eventos nos moldes programados, ou seja, no período (11 a 13/9/2009) e no local contratado (“Festival 100% Fagama”), para o primeiro convênio, e no período (10 a 13/9/2009) e no local contratado (“Festa de Setembro”), para o segundo convênio, o que não ocorreu. As fotos anexadas aos autos estão com a visualização comprometida e não se vinculam às localidades/datas dos eventos; os demais elementos apresentados, seja pela Premium quando da apresentação da prestação de contas, seja pela empresa LBS, única que os trouxe após a citação, conforme visto anteriormente, não possuem o condão de elidir as ressalvas citadas, conforme os apontamentos do MTur e os indicados nesta e na instrução precedente deste processo. Assim, os elementos apresentados não merecem ser acatados como meios probatórios da execução do objeto.

38. A Premium e sua presidente tinham ciência de que aqueles documentos por ela apresentados ao MTur não constituíram prova do alegado, e, nesta fase, cingiram-se a asseverar a realização física dos objetos, mas não carregaram aos autos elementos adicionais de defesa – novas fotografias, filmagens, cópias da veiculação do evento na mídia na época dos fatos, entre outros. A simples apresentação de documento fiscal emitido pelas pessoas jurídicas contratadas para executar os serviços com os respectivos comprovantes de pagamento não são suficientes para comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados, como desejam aqueles defendentes.

39. A falta de elementos consistentes, como material publicitário e, principalmente, de registros audiovisuais como filmagens e fotografias, contendo o nome e a logomarca do MTur e vinculados às localidades/datas dos eventos, além de outros elementos para certificar as inserções programadas (como os indicados acima pelo órgão repassador), com vista a comprovarem a efetiva realização dos eventos supostamente promovidos com recursos de convênio, não configura mera falha formal, porquanto esses elementos são essenciais para demonstrar a vinculação dos eventos ao Ministério e a própria realização dos objetos dos ajustes (Acórdãos 3.909 e 4.916/2016-TCU, ambos da 1ª Câmara e relatados pelo Ministro Bruno Dantas; Acórdão 10.667/2015-TCU-2ª Câmara, relatado pela Ministra Ana Arraes).

40. A mera execução física do objeto não comprova o emprego regular dos recursos de convênios firmados com a União. É necessária a demonstração do nexo causal ente os recursos geridos e os documentos de despesas (Acórdão 5.170/2015-TCU-1ª Câmara; relatado pelo Ministro Walton Alencar; Acórdão 1.276/2015-TCU-Plenário; relatado pelo Ministro José Múcio). Uma vez não comprovada a execução física do objeto, não há como se concluir pela regularidade da gestão financeira dos recursos, ou seja, a ausência de comprovação da aplicação dos recursos impede a verificação da existência de nexo de causalidade e importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa (Acórdão 3.909/2016-TCU-1ª Câmara, citado acima).

41. A não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos provenientes dos convênios enseja o julgamento irregular das contas dos responsáveis Premium e sua presidente, na condenação solidária deles a ressarcir aos cofres do Tesouro Nacional a quantia correspondente aos recursos federais repassados e a aplicação de multa proporcional ao dano.

42. O eventual questionamento acerca dos objetos dos convênios terem características de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos dos convênios em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, seria melhor direcionado aos gestores/servidores do MTur, cuja apuração da responsabilidade se dará em processo específico (TC 013.668/2016-1) para o “exame global das práticas administrativas irregulares daqueles servidores na formalização e condução dos convênios firmados com a Premium” (em cumprimento ao Acórdão 586/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar).

43. Do lado do convenente, foram apresentadas propostas que se concretizaram em dois convênios, sendo desarrazoado exigir dele que verificasse a pertinência temática dos objetos dos ajustes às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional do Turismo; se os objetos dos convênios se destinavam ao cumprimento do interesse público; o impacto potencial da consecução dos objetos avançados sobre o setor turístico. Essa atribuição cabe ao MTur, conforme Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler (itens 9.6.1 a 9.6.3).

44. Essa mesma deliberação exige que eventuais valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional. Adicionalmente, referidos valores devem integrar a prestação de contas (item 9.5.2 daquela deliberação). Há, ainda, obrigação expressa nos termos de convênio para que o convenente assim proceda (cláusulas terceira, inciso II, alínea “cc”, e décima terceira, parágrafo segundo, alínea “k” - peça 1, p. 95 e 113; peça 2, p. 48 e 66).

45. Ou seja, à Premium caberia exigir a utilização de verbas obtidas pela venda de ingressos ou similares para a consecução do objeto ou sua reversão ao Tesouro Nacional (em estrita observância à jurisprudência do Tribunal e ao termo de convênio), caso houvesse indícios de cobrança de ingressos. Todavia, não há elemento nos autos indicando a existência de recursos

obtidos em virtude da venda de ingressos nos dois convênios em apreço. O fato de o conveniente não ter se manifestado expressamente nas prestações de contas sobre a utilização desse tipo de receita, como informado na instrução precedente, não indica por si só a sua existência. Destarte, por não estar caracterizada a cobrança de ingresso nos dois convênios, entende-se que a ocorrência em tela não deve ser atribuída aos responsáveis Premium e sua presidente.

46. Quanto à ocorrência de fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada das empresas ICA ou LBS, relativas ao primeiro ou segundo convênio indicado acima, respectivamente, contratadas pela Premium para a execução dos objetos dos convênios, verifica-se que a situação difere das contratações habituais na maior parte dos convênios firmados entre o MTur e aquela conveniente, quando foram contratadas as empresas Conhecer ou Elo Brasil.

47. Os indícios mais robustos consignados na fiscalização da CGU se referem às entidades Premium e IEC, assim como às empresas contratadas Conhecer e Elo Brasil. Há vários indicativos de vínculos entre elas (funcionários em comum e/ou parentesco entre si, formato/preenchimento idêntico de documentos fiscais, capacidade operacional questionável dos convenientes, endereços das empresas contratadas indicados no sistema CNPJ não existiam). O MTur celebrou diversos convênios com a Premium e com o IEC sem ao menos checar onde estavam instaladas e qual o relacionamento delas com as empresas contratadas.

48. No caso do Convênio Siconv 704854, tem-se como contratado o ICA, que além deste convênio também fora contratado em outros dois tendo a Premium como conveniente (Siconv 704547 e 707038). O único apontamento da CGU foi que ele estava instalado em escritório pequeno, sem evidências externas que indicassem capacidade operacional para execução de grandes eventos, mas foi localizado no endereço constante do Sistema CNPJ (peça 2, p. 120); não há outros indícios como os apontados acima em relação às empresas Conhecer e Elo Brasil (contratadas na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium e IEC). Entende-se que este indício por si só não possui o condão de caracterizar inexistência fática do Instituto ou sua incapacidade operacional. Por fim, verifica-se que houve três cotações de preços, conforme indicam os elementos carreados aos autos (peça 68, p. 22-29), assistindo razão aos defendentes.

49. No caso do segundo convênio, a empresa LBS foi contratada, e a respeito dela não houve nenhum apontamento da CGU. Além deste convênio, a empresa fora contratada em um outro pela Premium (Siconv 703280). As ressalvas indicadas na instrução precedente foram: a) signatário do contrato entre a Premium e a empresa não constava do seu quadro societário e o CPF informado não era dele (peça 10, p. 19); b) a empresa possuía como atividade primária (CNAE) o transporte rodoviário de cargas e de mudanças. Em síntese, os argumentos dos defendentes são de que o signatário era o procurador da empresa constituído à época, ocorrendo um equívoco na informação do seu CPF; que atividade inicial e atualmente secundária da empresa – promoção de eventos - era compatível com o objeto pactuado. Entende-se que tais fatos são justificáveis e não desabonam a atuação da empresa. Também neste convênio houve três cotações de preços.

50. Como se observa, não há elemento constante destes autos que denote em relação às contratadas existência de eventuais vínculos ou inexistência fática delas. Pelo contrário, possuíam situação cadastral ativas na base de dados da Receita Federal, foram localizadas para manifestarem-se sobre o assunto em comento (e o fizeram), e não houve menção de irregularidades graves relacionado a elas nas investigações realizadas pela CGU ou verificado a *posteriori*, mas apenas os fatos já analisados acima que não são suficientes para reprovar a atuação delas. Se

sagraram vencedoras em cotação de preços de poucos convênios firmados com a Premium, o que pode denotar apenas interesse em competir.

51. Ou seja, o quadro fático descrito das cotações de preços em ambos os convênios não desabona a contratação dessas pessoas jurídicas. Sobre elas não recai indícios robustos apontados pela CGU; estavam regularmente constituídas junto à Receita Federal; participaram de processo em que houve cotações de preço junto a outras duas empresas e estas não são aquelas que figuravam como principais empresas que apresentaram cotações realizadas pela Premium e pelo IEC e sempre foram derrotadas, como apontado pela CGU; e apresentaram contratos de prestação de serviços acompanhados dos respectivos documentos fiscais, como seria de se esperar. Logo, não há elementos probantes suficientes para caracterizar contratação direcionada do ICA ou da empresa LBS, de forma a configurar fraude no processo de cotações de preços. Entende-se que deva ser desconsiderada, portanto, esta ocorrência que foi objeto de citação de todos os responsáveis arrolados nestes autos.

52. Merece registro questão acerca da responsabilização solidária das contratadas no âmbito dos convênios em comento. No contexto discorrido de ausência de outras irregularidades, entende-se que seria desarrazoado exigir delas, mormente nesse momento em que já houve longo transcurso de prazo - já passados quase dez anos da data dos eventos - e dada a natureza do objeto dos convênios - eventos passageiros, documentações outras para fins de comprovação das atividades desempenhadas na execução dos contratos por elas firmados com a conveniente (como contratos com terceiros, recibo de cachê, registro audiovisuais da realização do evento).

53. Situação diferente é em relação à conveniente, uma vez que, de acordo com o pactuado nos termos de convênios, precisava apresentar diversos elementos para comprovar a correta e regular aplicação dos recursos provenientes dos convênios, o que não fez, conforme visto anteriormente.

54. Sobre o assunto, cabe transcrever do relatório e do voto condutor do Acórdão 2.007/2017-TCU-2ª C, relatado pelo Ministro José Múcio, os seguintes trechos:

#### Relatório

3. O Ministério Público pronunciou-se nestes termos:

(...)

*Reconheço que a jurisprudência do TCU é pacífica em relação à possibilidade de condenação do terceiro contratado em solidariedade com o gestor quando há pagamento por serviço não executado. Por outro lado, não é cabível a citação e, em consequência, a condenação, em razão da 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio'. Nessa linha, transcrevo, por oportuno, excerto do voto condutor do Acórdão 4.940/2016-TCU-2ª Câmara, do Ministro André Luís de Carvalho, que tratou de matéria análoga:*

*'(...) 7. Veja-se que a 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio' não é incumbência atribuível às empresas contratadas pelo conveniente para a realização do objeto, mas obrigação pessoal do próprio signatário do ajuste, ou de seus sucessores. As empresas compete executar regularmente o objeto contratado, respondendo pelas falhas e irregularidades atinentes a essa execução, mas sem a necessidade de comprovar a aplicação de recursos públicos do convênio, cuja gestão sequer lhes foi confiada. No caso em tela, a citação não se desincumbiu de imputar uma irregularidade específica a cada uma das empresas responsáveis, inviabilizando saber qual exatamente qual foi a conduta por elas praticada, o dever jurídico infringido e o resultado danoso decorrente de sua ação ou omissão.'*

*Ainda sobre esse tema, trago à baila o seguinte fragmento extraído do voto condutor do Acórdão 6.884/2016-TCU-1ª Câmara, relatado por Vossa Excelência, em que se excluiu a responsabilidade solidária da empresa contratada para prestar serviços de evento artístico, no âmbito de um convênio:*

*'12. Prosseguindo, é de se destacar a diferença entre um convênio cujo objeto é a execução de uma obra (melhorias sanitárias, por exemplo) e outro que tem por objetivo a prestação de um serviço, tal como a apresentação de um **show** artístico. No primeiro caso, é relativamente trivial atestar a inexecução ou a execução parcial do objeto contratado. Basta uma inspeção no local onde os serviços deveriam ter sido implantados, com a emissão de um parecer técnico elaborado por um engenheiro. Diferente é a realização de um evento artístico. Se não houver um acompanhamento no exato instante em que o evento estiver ocorrendo, a comprovação a posterior já não é tão simples. Não por outra razão, tem se exigido, do gestor, com o objetivo de atestar a realização do **show**, que haja DVDs, filmes e fotografias que tenham registrado a sua ocorrência, bem como a declaração de autoridade local.*

*13. Pois bem. Na hipótese de se pretender que o contratado deve ser condenado por 'receber recursos federais por serviços não comprovadamente executados', ele, no que diz respeito a apresentações artísticas ou eventos da mesma natureza, ficará sempre dependente da adequada prestação de contas do gestor. Se este, por acaso, não o fizer corretamente, ou for omissor, o prestador do serviço estará sujeito a ser condenado a devolver os recursos públicos, ainda que os tenha executado corretamente. Se assim for, o próprio contratado se verá obrigado adotar precauções, tais como filmar a apresentação e arquivar documentação, o que, evidentemente, são medidas que devem ser adotadas pelo responsável por comprovar a correta aplicação dos recursos.*

*Entendo, dessa forma, que não é possível, em relação ao contratado para a prestação de um serviço de apresentação de um **show** artístico, presumir a inexecução do objeto do convênio. Essa presunção é dirigida ao gestor, a quem compete demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos. Ademais, a obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido, nos termos da Lei 4.320/1964, se dá perante a administração contratante, e não por exigência do órgão de controle federal. (Grifos originais)*

Voto

2. A documentação apresentada ao concedente a título de prestação de contas não foi suficiente para demonstrar a correta aplicação dos recursos federais. Não se comprovou a realização do evento pelos meios previstos nos termos do ajuste – fotografia, filmagem, publicação em jornais, revista ou reportagens televisivas.

(...)

9. (...) creio que não cabe a responsabilização da empresa contratada na hipótese de convênio firmado para apoiar financeiramente evento cultural ou artístico, em que o responsável pela execução do ajuste não tenha cumprido sua obrigação constitucional de demonstrar a realização do objeto.

10. Não se trata de resultado cuja materialização pode ser verificada posteriormente, por meio de visita ao local. Desse modo, se não estava prevista a presença de representantes do concedente na data e no local do acontecimento, não há como se provar que este realmente ocorreu, a menos que o responsável apresente os registros (fotográficos, audiovisuais etc.). Nesse contexto, condenar a empresa implicaria risco real de condenar uma contratada que tenha executado rigorosamente suas obrigações, em razão de o responsável ter falhado em seu dever de prestar contas. (Grifos acrescidos)

55. Registra-se, por outro lado, que também há jurisprudência no TCU em que a empresa contratada para a execução de evento similar foi condenada solidariamente com o gestor do

conveniente. Destaca-se trecho do voto condutor do Acórdão 1.632/2015-1ª C, também relatado pelo Ministro José Múcio:

5. Assim, uma vez que a controvérsia desenvolveu-se em torno da comprovação do efetivo cumprimento do pactuado, foi promovida, no âmbito deste Tribunal, a citação solidária de Walter de Almeida, prefeito, e da In Market Instituto Mineiro de Marketing Ltda., empresa contratada pela prefeitura municipal para realização do espetáculo.

6. Os responsáveis foram explicitamente demandados pelo Tribunal a exhibir novas fotografias, publicações em jornais, vídeos, cópia de faturas, recibos, notas fiscais, contratos firmados com terceiros, entre outros elementos capazes de demonstrar “a efetiva realização das atividades/etapas previstas no plano de trabalho vinculado ao referido Convênio 131/2008”.

7. Após analisar as respostas aduzidas, tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público propuseram a irregularidade das presentes contas, em face da “fragilidade dos documentos que constam do processo e considerando que as alegações de defesa apresentadas por Walter de Almeida e pela sociedade In Market (peças 43 e 57, respectivamente) foram constituídas de meras afirmações e declarações (da In Market e de terceiros), desprovidas dos correspondentes elementos comprobatórios”.

8. Estou de acordo com essa análise. O gestor descumpriu as cláusulas do convênio que estabeleciam os meios pelos quais as contas deveriam ser prestadas, deixando, com isso, de lograr demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos e sujeitando-se ao seu ressarcimento.

9. Quanto à empresa contratada, que foi especificamente remunerada para promover o evento, esperava-se que ela fosse capaz de apresentar documentos mais sólidos, suficientes para comprovar as atividades por ela desempenhadas, a exemplo de contratos com terceiros (especialmente com as bandas que teriam sido, supostamente, por ela subcontratadas) ou recibos/notas fiscais, mas nenhum desses elementos foi apresentado. Como consequência, não há como afastar a hipótese de não execução dos serviços contratados, razão pela qual a empresa responde solidariamente pelo débito. (Grifos acrescidos)

56. Em que pese haver posições díspares na jurisprudência desta Corte de Contas, no presente processo o ICA e a LBS não foram citados pela não comprovação das atividades para as quais foram contratados, mas em virtude de fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada deles, o que não se verificou, conforme exposto anteriormente.

57. Logo, propõe-se que sejam acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelas pessoas jurídicas contratadas no âmbito dos convênios em comento, bem como das pessoas físicas que as representavam e foram abrangidas pela citação. Também as relativas à Premium e sua presidente, no que se refere à ocorrência “fraude na contratação realizada pelo conveniente”.

58. Por fim, não assiste razão ao conveniente e sua presidente arguirem que eventual ressarcimento de verbas decorrente da imputação de débito caracterizará hipótese de enriquecimento sem causa por parte da União, por não haver nos autos provas de enriquecimento ilícito ou locupletamento. Enriquecimento ilícito da União haveria se houvesse comprovação dos serviços pactuados, o que não ocorreu. Quanto aos defêndentes, a condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (stricto sensu) dos responsáveis pela irregularidade que ocasionou o dano ao erário (Acórdão 5.297/2013-1ª C; Acórdão 2.367/2015-P, relatados pelos Ministros José Múcio e Benjamin Zymler).

59. A solicitação desses defêndentes de realização de perícia técnica não pode ser atendida, uma vez que o processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê ao Tribunal competência para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. É da iniciativa do responsável trazer aos autos as provas de sua



defesa, prescindindo de autorização do Tribunal para tanto (Acórdão 2.262/2015-TCU-P, relatado por Benjamin Zymler).

60. Por outro lado, cabe o atendimento ao pleito desses defendentes de pedido de sustentação oral, por estar respaldado no art. 168 do Regimento Interno do TCU. Todavia, registre-se que esta Corte de Contas não intima pessoalmente a parte acerca da data em que será julgado o processo. Tal fato não ofende qualquer princípio constitucional ligado à defesa, haja vista que a publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação de todos na sessão de julgamento. Tal entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia).

## **CONCLUSÃO**

61. O dano ao erário apurado nesta TCE configurou-se pela irregularidade na execução física e financeira do objeto do convênio, ante a ocorrência “não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio”.

62. Regularmente citados, a convenente e sua presidente apresentaram defesa, assim como o ICA, a LBS e os seus respectivos dirigentes.

63. Em face da análise promovida, conclui-se que as condutas dos responsáveis Premium e da Sra. Cláudia são reprováveis quanto à ocorrência citada acima, eximindo-os, por outro lado, no que tange às ocorrências “objeto do convênio com característica de subvenção social” e “fraude na contratação realizada pelo convenente”.

64. Com efeito, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade nas condutas dos responsáveis, propõe-se que sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis e condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito, em vista do disposto nos arts. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno do TCU, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 daquela lei.

65. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que os atos em análise foram praticados a partir do exercício de 2009 e a citação foi ordenada em dezembro de 2016, podendo, portanto, ser aplicada multa aos responsáveis.

66. A exclusão da ocorrência “fraude na contratação realizada pelo convenente” também se aplica aos demais responsáveis destes autos, e considerando que sobre eles recaíam somente ela, propõe-se o acolhimento das respectivas alegações de defesa.

67. O pleito da convenente e sua presidente para sustentação oral pode ser acatado por estar respaldado no Regimento Interno do TCU.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

68. Ante os fatos expostos, submetemos os autos à apreciação, para envio ao Ministério Público junto ao TCU, e posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, com a seguinte proposta:

I) sejam acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelos seguintes responsáveis: empresa LBS Transportes e Eventos Ltda – ME (CNPJ 09.431.348/0001-08); Cleone Luiz Gomes (CPF 387.346.131-53); Instituto Caminho das Artes (CNPJ 03.572.065/0001-08); Isaias Alves Alexandre (CPF 795.260.201-20);

II) sejam rejeitadas parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39) e pela Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53);

III) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53) e da entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), em vista do disposto nos arts. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno do TCU, condenando-os, solidariamente, 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. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 10/12/2009         | 450.000,00           |
| 27/11/2009         | 50.000,00            |

IV) seja aplicada à Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53) e à entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), individualmente, a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 210, *caput*, e 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V) seja autorizado, desde logo, com fundamento nos art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme prevê o 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

VI) sejam encaminhadas cópias da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que o fundamenta ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, para a adoção das medidas que entender cabíveis, em conformidade com o art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU.

SECEX-GO, em 1 de junho de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Paulo Rogério Barbosa Chaves

AUFC – Mat. 5055-5