

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 016.990/2014-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Ministério do Turismo (vinculador)

Responsáveis: Claudia Gomes de Melo (478.061.091-53); Elo Brasil Produções Ltda. (10.760.664/0001-02); Mauro Garcez Mourão (044.917.961-30); Premium Avança Brasil (07.435.422/0001-39)

Interessado: Ministério do Turismo (vinculador)

Representação legal: Huilder Magno de Souza (18444/OAB-DF).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DO TURISMO. ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. FRAUDE NO PROCESSO DE COTAÇÃO DE PREÇOS. DESCONSIDERAÇÃO DA PRESONALIDADE JURÍDICA DA EMPRESA CONTRATADA PARA QUE SEU DIRIGENTE SEJA RESPONSABILIZADO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. ARRESTO DE BENS.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do Relatório, a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (peça 46), com a qual anuíram os dirigentes da unidade técnica (peças 47 e 48) e o representante do Ministério Público (peça 49).

Transcrevo a peça, a seguir, *in verbis*:

“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 696/2009 (Siconv 704115).*

HISTÓRICO

2. *As irregularidades destas contas foram certificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), tendo ciência do Ministro de Estado do Turismo (peça 1, p. 238 e 255). Na instrução precedente (peça 9), 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

3. O convênio foi celebrado em 16/7/2009 com o objeto de apoiar o evento “Festa do Peão de Heitorai - GO”, previsto para ser realizado no período de 17 a 19/7/2009. A vigência foi estipulada de 16/7 a 19/9/2009 (peça 1, p. 17; 49; 59). Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram da ordem de R\$ 106.000,00, sendo R\$ 100.000,00 à conta do concedente e R\$ 6.000,00 de contrapartida da conveniente, liberados por intermédio da Ordem Bancária 09OB801155, de 10/8/2009 (peça 1, p. 59-61; 87) e creditados na conta bancária da entidade em 11/8/2009 (peça 8, p. 81), quase um mês após o evento.

4. A celebração do convênio foi precedida de parecer técnico do MTur (peça 1, p. 17-23), elaborado em 16/7/2009, sugerindo a assinatura 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. 25-47) e a celebração do convênio (peça 1, p. 49-83). A publicação do ajuste deu-se em 29/7/2009, após o período previsto para a realização do evento (peça 1, p. 85).

5. A presidente da entidade Premium apresentou a prestação de contas do convênio em 19/10/2009, posteriormente complementada (peça 8, p. 73-95). O MTur emitiu parecer indicando ressalvas técnicas e financeiras, além de consignar as constatações daquele órgão de fiscalização (peça 1, p. 157-169). Após análise da documentação complementar enviada pela entidade (peça 8, p. 148-177), o órgão repassador, por meio de nota técnica de reanálise, considerou insuficientes as informações, permanecendo as pendências, o que ensejou a reprovação da prestação de contas, em face de diversas ressalvas técnicas, como: ausência de fotos para comprovar as locações de palco, sonorização, arquivancada e iluminação, bem como da apresentação da banda; ausência de mapa de divulgação e atesto das inserções de mídia em rádio (peça 1, p. 183-189).

6. Com efeito, o órgão concedente elaborou o Relatório do Tomador de Contas Especial 139/2014, em que informou a inexistência da fiscalização in loco e concluiu pela imputação do débito correspondente à integralidade dos recursos federais repassados à Sra. Cláudia Gomes de Melo, solidariamente com a entidade Premium Avança Brasil (peça 1, p. 213-221).

Atuação da CGU e MPF

7. 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 1, p. 158-186):

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.

8. 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

9. 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.

10. 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.

11. *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).*

12. *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), quatro com proposta de mérito aguardando pronunciamento dos ministros-relatores, 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).*

13. *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.*

14. *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 as recorrentes contratadas, Conhecer e Elo Brasil.*

15. *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.*

16. *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 neste caso.*

EXAME TÉCNICO

17. *Na instrução precedente (peça 9), 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); Cláudia Gomes de*

Melo (CPF 478.061.091-53), na condição de presidente dessa entidade; empresa Elo Brasil Produções Ltda.-ME (CNPJ 10.760.664/0001-02); e Mauro Garcez Mourão (CPF 044.917.961-30), na condição de dirigente dessa empresa –, e a quantificação do dano ao erário, dando ensejo a proposta de citação solidária deles, que teve a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peças 10-11) 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;

aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, o que caracteriza subvenção social a entidade privada, 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;

cometimento de fraude no processo de cotações de preços e escolha da empresa Elo Brasil Produções 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.

18. Regularmente citados, apenas a conveniente e sua presidente apresentaram defesa, permanecendo silentes a empresa contratada e o seu dirigente. A tabela a seguir retrata detalhadamente a documentação acostada aos autos:

a) Entidade Premium Avança Brasil (conveniente)

<i>Documento/Finalidade</i>	<i>Data</i>	<i>Peça</i>
<i>Ofício de citação 1686/2016-TCU/SECEX-GO</i>	<i>16/11/2016</i>	<i>peça 29</i>
<i>Aviso de Recebimento Of. 1686/2016</i>	<i>25/11/2016</i>	<i>peça 36</i>
<i>Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia</i>	<i>-----</i>	<i>peças 31 e 39</i>
<i>Defesa apresentada em conjunto com a sua presidente</i>	<i>9/1/2017</i>	<i>peça 40</i>

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

<i>Documento/Finalidade</i>	<i>Data</i>	<i>Peça</i>
<i>Ofício de citação 1687/2016-TCU/SECEX-GO</i>	<i>16/11/2016</i>	<i>peça 30</i>
<i>Aviso de Recebimento Of. 1687/2016</i>	<i>25/11/2016</i>	<i>peça 37</i>
<i>Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia</i>	<i>-----</i>	<i>peças 31 e 39</i>
<i>Defesa apresentada em conjunto com a sua presidente</i>	<i>9/1/2017</i>	<i>peça 40</i>

c) Empresa Elo Brasil Produções Ltda.-ME (contratada pela Premium)

<i>Documento/Finalidade</i>	<i>Data</i>	<i>Peça</i>
-----------------------------	-------------	-------------

<i>Ofício de citação 1066/2016-TCU/SECEX-GO</i>	<i>19/8/2016</i>	<i>peça 16</i>
<i>Aviso de Recebimento Of. 1066/2016 – devolvido</i>	<i>1/9/2016</i>	<i>peça 27</i>
<i>Edital de citação 13/2017-TCU/SECEX-GO</i>	<i>3/3/2017</i>	<i>peças 44-45</i>

d) Sr. Mauro Garcez Mourão (dirigente da Elo Brasil)

<i>Documento/Finalidade</i>	<i>Data</i>	<i>Peça</i>
<i>Ofício de citação 1141/2016-TCU/SECEX-GO</i>	<i>19/8/2016</i>	<i>peça 22</i>
<i>Aviso de Recebimento Of. 1141/2016 – devolvido</i>	<i>30/8/2016</i>	<i>peça 26</i>
<i>Edital de citação 13/2017-TCU/SECEX-GO</i>	<i>3/3/2017</i>	<i>peças 44-45</i>

Obs.: Há informação de que a empresa e o seu dirigente não foram localizados nos endereços de pesquisa junto à Receita Federal do Brasil e ao DETRAN/GO (peça 43).

19. *A empresa Elo Brasil Produções Ltda.-ME e o Sr. Mauro Garcez Mourão (na condição de dirigente dessa empresa), citados por via editalícia, não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização dos responsáveis. Houve tentativas frustradas para os endereços da empresa e do seu representante legal, conforme pesquisas CNPJ, CPF e Detran/GO.*

20. *Ressalte-se que situação similar (revelia de outra empresa contratada, no caso da Conhecer) ocorreu no processo de TCE já julgado (TC 019.890/2012-5, Acórdão 4.868/2014-TCU-2ª C).*

21. *Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Aproveitam-lhes os argumentos aduzidos em relação aos outros responsáveis, no que concerne às circunstâncias objetivas, com base no art. 161 do Regimento Interno do TCU.*

22. *A entidade Premium e a Sra. Cláudia apresentaram defesa em conjunto, por meio da qual aduziram os seguintes argumentos (peça 40):*

a) a celebração do convênio foi precedida de pareceres técnicos do MTur, sugerindo a assinatura do pacto. Não houve impedimento legal ao prosseguimento do convênio;

b) a verificação da condição técnica e operacional da proponente em executar o projeto ficou a cargo do setor técnico competente do ministério;

c) a prestação de contas do convênio foi apresentada ao ministério, que a aprovou (Parecer de Análise de Prestação de Contas 134/2009); foram apresentadas fotos, mídia, spot e foi utilizada a marca MTur em cada peça apresentada, conforme parecer do órgão (Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 13/2010). Documentação complementar foi também apresentada ao ministério, após ressalvas técnicas e financeiras apontadas em parecer do MTur;

d) a finalidade do convênio foi atingida, o evento ocorreu com os repasses dos recursos públicos e não foram apontados indícios de superfaturamento nos valores pagos pelos serviços;

e) a nota fiscal da Elo Brasil apresentada quando da prestação de contas comprova claramente o pagamento realizado à empresa contratada, com descrição detalhada dos itens e valores repassados pelos serviços prestados. Os valores constantes na transferência bancária e

nota fiscal não deixam dúvidas acerca da aplicação do recurso oriundo do Poder Público, o que demonstra o nexo de causalidade entre a despesa e receita;

f) a ausência de fraude nas cotações de preços das contratações realizadas no âmbito do convênio, 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. O valor mais vantajoso das três propostas apresentadas foi o relativo à empresa Elo Brasil;

g) 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, tendo agido em conformidade com o que determina a legislação;

h) 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;

i) 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;

j) as documentações acostadas nos autos provam que o evento foi público, 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;

k) a ausência de infração à norma legal capaz de macular o conteúdo material e formal da prestação 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;

l) 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;

m) 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 foram apresentadas (peça 40, p. 17-47): processo de cotação de prévia, com três propostas de preços (nas justificativas consta o nome de outra empresa – Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.-ME, que fora contratada pela Premium em inúmeros outros convênios, mas não participou desta cotação); contrato de prestação de serviço entre a Premium e a empresa Elo Brasil; ofício do MTur comunicando a liberação dos recursos do convênio; ofício da Premium que encaminhou a prestação de contas final ao ministério, acompanhado de formulários de prestação de contas, nota fiscal emitida pela empresa contratada

e o respectivo comprovante de pagamento, extrato bancário e declaração assinada supostamente pelo prefeito municipal atestando a realização do evento (sem reconhecimento de firma).

24. *Por fim, os defendentes requerem: a) a produção de sustentação oral no julgamento do processo e/ou na apreciação do processo, antes do voto do relator; b) o julgamento destas contas em regulares ou regulares com ressalvas, dando-lhes quitação e afastando o débito; c) a ciência da deliberação que vier a ser proferida.*

Análise

25. *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.*

26. *As teses defensivas lançadas pelos defendentes resumem-se à: i) integralidade do cumprimento do objeto e a regularidade da gestão financeira dos recursos, em virtude da documentação comprobatória encaminhada a título de prestação de contas ao MTur; ii) regularidade dos procedimentos de cotação dos preços, dada a manifestação técnica favorável do Ministério; iii) ausência de subvenção social para subsidiar interesses privados, pois não houve recursos obtidos em virtude da venda de ingressos do evento.*

27. *Registra-se, inicialmente, que todos elementos apresentados junto à defesa já constavam dos autos anteriormente e foram considerados quando da instrução de citação, não tendo sido apresentado nenhum novo elemento (peça 8, p. 73-96). Os defendentes cingiram-se a asseverar a realização física do objeto e o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e a despesa com a contratação da empresa Elo Brasil.*

28. *Passa-se a analisar a comprovação da execução do objeto do convênio, sob os aspectos físico-financeiro. Os defendentes alegam que a prestação de contas fora aprovada pelo MTur. Observa-se que uma área do órgão inicialmente a aprovou em parte (Parecer de Análise de Prestação de Contas 134/2009; peça 8, p. 103-110), submetendo à outra a análise de elementos relacionados à mídia em rádio, que indicou como pendências (Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 13/2010; peça 8, p. 112-114). Posteriormente, observa-se que houve a reanálise de toda prestação de contas pelo MTur, oportunidade em que indicou os motivos da rejeição dos elementos inicialmente apresentados pela conveniente e objeto de aprovação, destacando-se, além das ressalvas técnicas adiante mencionadas (também constantes do último parecer), a ausência de cópia de contrato de exclusividade e as ressalvas da CGU (Nota Técnica de Análise 20/2011; peça 1, p. 157-169; ou peça 8, p. 139-146).*

29. *Após análise da documentação complementar enviada pela entidade – como a carta de correção da nota fiscal emitida pela empresa contratada discriminando os serviços e algumas fotos cuja a visualização das imagens está comprometida (peça 8, p. 148-177), a unidade técnica do MTur, por meio de nota técnica de reanálise, considerou insuficientes as informações, permanecendo as pendências, o que ensejou na reprovação da prestação de contas, concluindo não terem sido atendidos os requisitos de elegibilidade do convênio, em face de diversas ressalvas técnicas, como: ausência de fotografias em foco aberto com identificação (do local, banda, data de apresentação, nome do evento, logomarca do MTur) para comprovar as locações de palco, sonorização, arquibancada e iluminação, bem como da apresentação da banda – para este item ainda há a ocorrência de ter apresentado foto de outra banda que não a aprovada no plano de trabalho; ausência de mapa de divulgação, com o período e quantidade de inserções, emitido pela emissora de rádio (Nota Técnica de Reanálise 45/2011; peça 1, p. 183-189; ou peça 8, p. 181-184).*

30. *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 do termo de convênio - alíneas "c", "d", "e", e "i").

31. *No entanto, não há nos autos documentos comprobatórios da execução física do objeto firmado. Esperava-se a apresentação de registros audiovisuais e outros elementos em que se pudesse constatar efetivamente a execução do evento nos moldes programados, ou seja, no dia (no período de 17 a 19/7/2009) e no local contratado (Festa do Peão de Heitorai - GO), o que não ocorreu. As fotos anexadas estão com a visualização comprometida e não se vinculam à localidade/data do evento; não foram apresentados os pedidos de inserção dos anúncios ou mapas de divulgação com identificação inequívoca do prestador de serviço, bem como outros meios probatórios como contratos de prestação e documentos de despesa. Assim, os elementos apresentados não merecem ser acatados como meios probatórios da execução do objeto.*

32. *As defendentes 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 do objeto, 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 pela empresa Elo Brasil com o respectivo comprovante de pagamento não é suficiente para comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados, como desejam os defendentes, ainda mais se levar em consideração a ocorrência de fraude no processo de cotação de preços que alcançam contratante e contratada, adiante analisada.*

33. *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, além de outros elementos para certificar as inserções programadas (como os indicados acima pelo órgão repassador), com vista a comprovarem a efetiva realização do evento supostamente promovido com recursos de convênio, não configura mera falha formal, porquanto esses elementos são essenciais para demonstrar a vinculação do evento ao Ministério e a própria realização do objeto do ajuste (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).*

34. *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).*

35. *A não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio enseja o julgamento irregular das contas dos responsáveis, 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.*

36. *O eventual questionamento acerca do objeto do convênio ter característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio 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).

37. Do lado do conveniente, foi apresentada uma proposta que se concretizou em convênio, sendo desarrazoado exigir dele que verificasse a pertinência temática do objeto do ajuste às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional do Turismo; se o objeto do convênio se destinava ao cumprimento do interesse público; o impacto potencial da consecução do objeto avençado 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).

38. 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 no termo de convênio para que o conveniente assim proceda (cláusulas terceira, inciso II, alínea “cc”, e décima terceira, parágrafo segundo, alínea “k” - peça 8 p. 44 e 53).

39. 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, o que não ocorreu, conforme disposto na instrução precedente. Destarte, entende-se que a ocorrência em tela não deve ser atribuída aos responsáveis.

40. Quanto ao ponto relativo à fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Elo Brasil para executar o objeto do convênio, que não ficou comprovado, conforme visto anteriormente, percebe-se que, no presente caso, a conveniente, ao realizar procedimento de cotação de preço, optou por contratar empresa que se vinculava a ela de forma clara diante dos fatos destacados acima, o que fere de morte os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade norteadores da Administração Pública.

41. Os apontamentos da CGU e/ou elementos são fortes no sentido de mostrar o ambiente vulnerável no MTur na época da celebração dos convênios com a Premium, inclusive deste; indicam que tudo se operava apenas no campo da formalidade, sem qualquer verificação de conteúdo, permitindo entrever o descaso do destino a ser dado aos recursos públicos. Inúmeros convênios foram firmados com aquela entidade, cuja capacidade operacional para gerenciar o montante de recursos recebidos é questionável, inclusive a existência fática da empresa Elo Brasil (contratada neste e em outros convênios celebrados com aquela entidade), além de relacionamentos entre contratante/conveniente e contratada (as justificativas da Premium para contratação da Elo Brasil e da Conhecer – outra empresa que fora contratada na maior parte dos convênios por ela firmados com o MTur – eram iguais; as empresas Elo Brasil e Conhecer, que apresentaram cotação de preços, são vinculadas – a tesoureira da Premium Delania assinava documentos dessas duas empresas; as notas fiscais possuíam formato gráfico semelhante e foram preenchidas com a mesma grafia), num quadro de cotações de preços que se visualiza um esquema montado para fraudar (utilização de institutos de fachada, empresas em nome de laranjas ou inexistentes).

42. As defendentes não afastaram os indícios apontados nestes autos, mas se limitaram a asseverar genericamente que o grau de parentesco ou a coincidência de sócios entre empresas participantes de licitações não são provas suficientemente robustas a sustentar a demonstração de fraude/conluio. Também trouxeram julgado acerca de empresas coligadas que não se aplica ao presente caso.

43. Quanto à atuação dos gestores do Ministério do Turismo, a responsabilidade dos envolvidos está sendo apurada no âmbito desta Corte de Contas, conforme destacado anteriormente. Ressalta-se que a aprovação pelos técnicos do órgão concedente de atos praticados pela entidade conveniente não reveste necessariamente tais atos de legalidade tampouco é suficiente para afastar a responsabilidade pelo ressarcimento do dano ao erário, tendo em vista a má gestão da verba pública federal e da fraude constatada nestes autos.

44. Os elementos carreados aos autos pela CGU evidenciam a ocorrência de fraude nos processos que resultaram na contratação da empresa Elo Brasil.

45. O vínculo entre a Premium e as empresas Elo Brasil e Conhecer é inequívoco, assim como entre as referidas empresas (documentos assinados por uma mesma pessoa e documentos fiscais com formato gráfico semelhante e preenchidos com a mesma grafia). Ademais, as empresas não foram localizadas nos endereços cadastrados na base de dados da Receita Federal (residência no que se refere à empresa Elo Brasil e número inexistente na rua em relação à empresa Conhecer), o que indica a inexistência real das empresas.

46. As empresas Clássica, Cenarium e Prime (as duas últimas participaram da cotação de preços realizada no âmbito deste convênio) se prestaram a dar aparência de competitividade (ou simularam competição) em várias cotações realizadas pela Premium. Primeiro, por terem participando de inúmeros processos e sempre serem derrotadas; segundo, pela possibilidade da inexistência real das empresas, uma vez que elas não foram localizadas nos endereços cadastrados na base de dados da Receita Federal (sala vazia em relação às empresas Clássica e Cenarium; residência no que se refere à empresa Prime), que, por sua vez, indicam que a situação cadastral de ambas é inapta.

47. A concorrência de indícios vários de conluio constitui prova inequívoca de fraude a processo licitatório ou processo de cotações de preços, como no caso em comento. Nesse sentido, é lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários e convergentes, e os responsáveis não apresentam contra indícios de sua participação nas irregularidades (Acórdão 1.223/2015-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes). Segundo o STF, indícios vários e concordantes são provas, havendo, pois, nos autos elementos suficientes para comprovar que as empresas entraram em conluio para fraudar o procedimento de cotação de preços (no julgamento do RE nº 68.006-MG).

48. Em suma, as alegações de defesa apresentadas não são suficientes para elidir as ocorrências de fraude no processo de cotações de preços, a partir dos elementos que indicam o seguinte: conluio no processo de escolha dos fornecedores do convênio; impossibilidade de comprovação da existência real dos fornecedores (no caso da Elo Brasil, da Cenarium e da Prime, participantes do processo); impossibilidade de verificação da efetiva aplicação dos recursos dos convênios na consecução dos objetos pactuados.

49. O fato de a empresa Elo Brasil e seu dirigente responderem apenas por essa irregularidade não se mostra suficiente para isentá-los de responsabilidade pelo prejuízo imposto ao erário, porque o direcionamento do qual se beneficiaram é elemento essencial à materialização do dano. Esse encaminhamento tem sido adotado nos julgados de processos similares (Acórdãos 586/2016, 848/2016, 849/2016 e 1.178/2016, todos do plenário do TCU, os três primeiros relatados pelos Ministros Walton Alencar, o outro pelo Ministro Augusto Sherman). Logo, eles também devem ser alcançados pelo julgamento irregular das contas e condenação solidária do débito.

50. Por fim, não assiste razão aos defendentes argüirem 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 defendentes, 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).

51. Cabe o atendimento ao pleito dos 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

52. O dano ao erário apurado nesta TCE configurou-se pela irregularidade na execução física e financeira do objeto do convênio, ante as seguintes ocorrências: “não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio” e “fraude na contratação realizada pelo conveniente”.

53. Regularmente citados, a conveniente e sua presidente apresentaram defesa, permanecendo silentes a empresa contratada e o seu dirigente.

54. Em face da análise promovida, conclui-se que as condutas dos responsáveis são reprováveis quanto às duas ocorrências citadas acima, eximindo-os, por outro lado, no que tange à ocorrência “objeto do convênio com característica de subvenção social”.

55. 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.

56. 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.

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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 considerados revéis para todos os efeitos a empresa Elo Brasil Produções Ltda.-ME (CNPJ 10.760.664/0001-02) e o Sr. Mauro Garcez Mourão (CPF 044.917.961-30), dando-se

prosseguimento ao processo, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

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), da entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), do Sr. Mauro Garcez Mourão (CPF 044.917.961-30), e da empresa Elo Brasil Produções Ltda.-ME (CNPJ 10.760.664/0001-02), 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:

<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>	<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>
<i>11/8/2009</i>	<i>100.000,00</i>

IV) seja aplicada à Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), à entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), ao Sr. Mauro Garcez Mourão (CPF 044.917.961-30) e à empresa Elo Brasil Produções Ltda.-ME (CNPJ 10.760.664/0001-02), 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.”